Polícia e sociedade

gestão de segurança pública, violência e controle social

Ivone Freire Costa

POLÍCIA E SOCIEDADE

GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, VIOLÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Ivone Freire Costa

POLÍCIA E SOCIEDADE

GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, VIOLÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

EDUFBA
Salvador
2005

Capa: Antonio Ney S. Oliveira Filho
Menandro Ramos

Projeto gráfico: Joe Lopes

Editoração: Antonio Ney S. Oliveira Filho

Revisão de Textos: Maria Vicentini

Revisão Editorial: Tania A. Bezerra e Magel C. Carvalho

Biblioteca Central Reitor Macêdo Costa - UFBA

C837 Costa, Ivone Freire.
Polícia e sociedade. Gestão de segurança pública, violência e controle social / Ivone Freire Costa ; projeto gráfico : Joe Lopes ; editoração : Antonio Ney S. Oliveira Filho; Revisão de textos: Maria Vicentini; Revisão editorial: Tânia A. Bezerra e Magel C. Carvalho. - Salvador : EDUFBA, 2005.
244 p.

Originalmente apresentado como tese (doutorado) – Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2003.
ISBN 85-232-0344-3

1. Segurança pública - Brasil 2. Controle social - Brasil. 3. Violência - Brasil. 4. Polícia – Brasil – História. 5. Policiais – Relações com a comunidade – Salvador (BA). 6. Responsabilidade social. 7. Liberdade (Salvador, BA). I. Título.

CDU – 351.759.6(81)
CDD – 354.81

O conteúdo desta obra foi aprovado pelo Conselho Científico da FAPESB

À paz mundial, à memória da minha mãe Dedê
Aos meus filhos, Andreh Hyor e Dila Mara
A Erivaldo, meu marido, o amigo e companheiro de vida.

Sumário

Apresentação

Tenho a imensa satisfação em apresentar este precioso trabalho da Professora Ivone Freire Costa, que representa uma significativa contribuição do meio acadêmico com as questões vinculadas à segurança pública.

O trabalho ora apresentado demonstra a sensibilidade e conhecimento da autora para o grande desafio imposto hoje à sociedade brasileira, no que condiz a necessidade premente do Estado de rever conceitos e aprimorar os serviços públicos de segurança pública indispensáveis à existência e validade de um Estado Democrático de Direito.

Busca o presente trabalho ampliar a base de conhecimento científico sobre os problemas que envolvem a gestão da segurança pública no Brasil.

A primeira parte do trabalho é dedicada à análise sócio-organizacional e problemática da burocracia no qual a autora inicia apresentando as bases científicas de seu trabalho e culmina com a apresentação de diferentes visões sobre a violência e o controle social no Brasil, destacando por fim o histórico, a origem e a evolução da polícia brasileira.

Já na segunda parte de seu trabalho, a autora constata a generalização da violência na sociedade brasileira, busca identificar qual a dimensão do conceito de segurança pública para as camadas populares e para a polícia, e quais seriam as dimensões de controle e do que representa a instituição policial a partir do modo como ela se relaciona com a sociedade.

A autora focaliza o seu trabalho nos problemas de segurança pública afetos à comunidade do bairro da Liberdade, o mais populoso e complexo espaço de violência e criminalidade, no entorno do centro da capital do Estado da Bahia.

O trabalho demonstra a existência de uma aparente contradição entre os conceitos atribuídos à segurança pública pela comunidade e pela polícia local, apontando, no decorrer desta publicação, a importância capital da dimensão da alteridade (confiança e respeito mútuo) para a conceituação de segurança pública, nos mostrando, através de sua pesquisa, o quanto esta dimensão tem sido

relegada a um plano inferior tanto na percepção da polícia quanto na percepção da população em geral. Tal desvalorização da alteridade apresenta-se como questão possivelmente central para o muitas vezes conflituoso relacionamento entre a população e a polícia e sua devida valorização e promoção pode ser a chave para o atingimento de uma relação mais harmônica e produtiva entre os órgãos de segurança pública e a população.

Portanto, parabenizo a Professora Ivone Freire Costa pelo esforço empreendido e iniciativa tomada no fornecimento de subsídios para o aprimoramento da segurança pública.

Luiz Fernando Corrêa
Secretário Nacional de Segurança Pública

Prefácio

O cenário de violência instalado nas médias e grandes cidades brasileiras é um fenômeno que ultrapassa as fronteiras da questão da criminalidade, e instaura um discurso no âmbito político, de profundas implicações sociais, que requer reformas estruturais na economia, mudanças na sociedade e, principalmente, auto-controle e regulação das instituições vinculadas à segurança pública.

A dinâmica da violência, da criminalidade e da transgressão aos direitos humanos impõe, cada vez mais, a necessidade de estudos e diagnósticos que permitam formular agendas de prioridades e elaborar planos de ação para desarmar o cenário de insegurança e impunidade.

Vários estudos que tratam da segurança pública, das instituições corporativas, do trabalho da polícia mostram que a complexidade do problema transcende a natureza da violência e remete a fatores sociais e culturais, e que só um processo de participação efetiva dos cidadãos e da sociedade poderá instaurar um verdadeiro pacto social para a paz.

A visão apresentada neste livro pretende contribuir para o debate sobre a gestão da segurança pública no Brasil, avaliando as relações entre Polícia e Sociedade, sob as óticas da própria Polícia e dos segmentos populares daquelas grandes cidades que mais convivem com a violência e a criminalidade urbanas.

Neste estudo, a autora focaliza a Polícia baiana, na cidade do Salvador e, mais especificamente, no bairro da Liberdade, o mais populoso e complexo espaço de violência e criminalidade, no entorno do centro da capital do Estado da Bahia. Para viabilizar o avanço da análise da realidade, recorre a recursos metodológicos multi-métodos, entrevistando 109 chefes de família e 1/3 do contingente operacional do policiamento ostensivo e investigatório do bairro da Liberdade.

De modo geral, avalia contraditória e complexa a relação da Polícia com a sociedade, que se expressa na falta de confiança, insegurança e medo. No entanto, há policiais participando da reconstrução de novos espaços de confiança e resistências de vida social, no mundo do ilegal. São apoiados na cumplicidade e nas negociações, como estratégias de convivência e sobrevivência humanas entre jovens,

ladrões, comerciantes, bandidos e cidadãos, os quais configuram a complexa rede de relações sociais nas áreas pobres da cidade.

Em face ao todo estrutural do problema e da crise cada vez mais crescente da violência, este trabalho aponta como instrumento fundamental para modificação dos mecanismos de controle uma participação multidisciplinar e interinstitucional, e a necessidade urgente de se requalificar a segurança pública. Repensar e redefinir o papel da Polícia em relação à população visualizando-se as contradições em que ela vive como instituição pública, promotora da segurança, e, em paralelo, cúmplice no mundo da contravenção social, constituem o principal problema de gestão para obtenção da sua eficácia, como uma organização prestadora de serviços públicos de segurança no país.

Reginaldo Souza Santos

***

Nota Prévia e Agradecimentos

Este livro constitui-se quase integralmente da minha tese de doutorado, *Polícia e Sociedade no Brasil: o Caso de Salvador*, defendida em julho de 2003, no Instituto Superior de Economia e Gestão, da Universidade Técnica de Lisboa. Nela busquei entender e analisar as relações que se estabelecem entre a polícia e a comunidade, no caso o Bairro da Liberdade, privilegiado enfoque sobre o sistema de segurança pública. Para tal, considerei algumas questões: o que pode significar, hoje, o indivíduo sentir-se seguro na sociedade? Quais são os limites de tolerância da violência individual e social? Qual seria de fato o papel da Polícia na segurança pública? Na tese e no livro, porém, ficou bastante evidenciado que trato do tema em questão entendendo que a relação da Polícia com a sociedade e a visualização do que cabe a essa instituição devem ir além das ambigüidades e disfunções organizacionais.

Não só por se tratar de forma seminal de uma tese, o livro percorre alguns fundamentos teóricos que irão permitir uma revisão crítica das abordagens de controle social e segurança pública,

interrelacionando as perspectivas histórica e socioeconômica que estruturam o pano de fundo do tema. Com base em tal revisão, tem-se um modelo teórico no qual se estrutura a análise.

Apesar da formulação teórica necessária ao processo de análise e diagnóstico, alguns gráficos, tabelas e considerações metodológicas – que fundam o rito acadêmico – foram suprimidos com a finalidade de facilitar a leitura.

No processo de desenvolvimento da tese, fui acompanhada pelos meus orientadores, o Prof. Dr. José Maria Carvalho Ferreira e o Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos - EA/UFBA, a quem sou muito grata, e também aos professores: Profª Ilona Kovacs - ISEG/UTLl, Prof. Antonio Caetano - ICS, Prof. João Carlos Graça - ISEG-UTL, que fizeram parte da banca. Aos Professores(as) Inaiá Maria Moreira de Carvalho - CRH/FFCH/UFB, Nelson Oliveira - EA/UFBA e a Isabel Castro e Regina Tomasi agradeço pelas críticas e sugestões que muito contribuíram para a concepção geral deste livro.

De fundamental importância para a consecução dessa análise foram as famílias do Bairro da Liberdade, em Salvador, e os policiais da 4ªCIA do 7º BPM/BA que nele atuam.

Ao longo do programa de doutorado e da produção deste livro, fui acolhida com o apoio e o estímulo de diversas pessoas e instituições, que estão presentes na memória do percurso empreendido.

Em termos institucionais, agradeço à Escola de Administração da UFBA e à FAPESB, na pessoa de Drº Alexandre Paupério, pelo apoio concedido para editoração e publicação deste livro.

Ivone Freire Costa

Introdução

Ser jovem e pobre em uma sociedade que se fixa nas diferenças é ser portador de um estigma social profundamente criminógeno. O pobre, e particularmente o pobre jovem, ameaça a segurança e a estabilidade social. Constitui a nova classe perigosa. No entanto, são eles que têm de enfrentar a incerteza de situar-se em um complexo universo de rupturas, como são nossas cidades aqui no Brasil, e de sofrer e reagir à exclusão que lhes é imposta.

Roux

Pensar qualquer relação social é pensar a essência da própria vida. O Homem – e particularmente o homem contemporâneo – prossegue na busca incessante de uma qualidade de vida superior. De certa forma, pode-se dizer que a essência mesma deste estudo pretende contribuir para essa dimensão. Antes, porém, de dar início a tal reflexão, torna-se necessário estabelecer os parâmetros que irão nortear esta análise, cujo objeto cuida das relações entre Polícia e Sociedade brasileira.

Além de ampliar o conhecimento sobre a problemática da gestão da segurança pública no país, sobretudo no que diz respeito aos critérios de eficácia da atuação policial; de modo mais específico, a perspectiva do estudo visa uma nova reflexão sobre o papel da Polícia no contexto da segurança pública, sob a ótica da própria Polícia e das camadas populares, tomando-se como referência a cidade de Salvador.

Historicamente, a atuação da Polícia no Brasil como instituição, embora mereça ressalvas, principalmente nos períodos ditatoriais, é reconhecida como importante e necessária. Nesse sentido, sua eficácia poderia limitar o poder dos mais fortes, oferecendo garantias aos mais fracos. Mas isso só seria possível numa sociedade que exercitasse a plena cidadania, onde prevalecesse a confiança nas instituições públicas.

No Brasil, nos governos de exceção, o caráter repressivo da Polícia baseou-se nos pressupostos da segurança nacional e, também, nos requisitos da normalidade econômica. Isso ocorreu através de um regime de força, de operação e combate, de desvio do emprego dos órgãos policiais em missão de polícia política e de operação de defesa interna.Tudo em detrimento das atividades primárias de proteção ao cidadão e da manutenção da ordem pública.

Hoje, mais do que nunca, questionam-se os resultados das ações das organizações da segurança pública no país, tanto pelos elevados índices de criminalidade e violência urbanas, quanto pelo agravamento das tensões sociais. Em tais condições, a emergência de uma nova forma de pensar sobre esse fenômeno contribuirá com novas reflexões para uma gestão política dos serviços públicos de segurança na sociedade.

Apesar dos numerosos estudos sobre organizações, principalmente pós-década de 70[1], ainda se conhece pouco sobre a natureza das relações e dos atributos envolvidos na eficácia de organizações prestadoras de serviços públicos. Em relação a isso, as corporações policiais no Brasil não constituem raridades e projetam-se em crescentes práticas sociais de violência e criminalidade urbanas.

No cotidiano das famílias das camadas populares, a insegurança que emerge das condições objetivas de vida faz supor a existência de novos mecanismos de controle e regulação social fora do domínio do Estado. Engendrados no mundo da contravenção, esses novos mecanismos alteram substantivamente a natureza desse controle, criando novos parâmetros para a segurança pública e para a Polícia na atualidade.

Em situação de desigualdade social – aspecto fundamental da violência – compreender a segurança pública e o papel que cabe à Polícia constituem um desafio para qualquer estudo. Dessa forma, tentou-se desenvolver, em uma só dimensão, a análise da relação da Polícia com a Sociedade, inserida num contexto de elevada produção da violência. E nesse contexto, tentou-se visualizar a natureza do papel da Polícia, considerando-se a crise do Estado.

Pensar a violência e o controle social como campos de práticas policiais é pensar as questões que perpassam as condições e os li-

mites de tolerância da sociedade ao conviver com a insegurança e a criminalidade urbanas crescentes. É refletir, também, sobre esse fenômeno, enquanto prática social e espaço de gestão histórica da Polícia, na sua relação com a sociedade, seja no âmbito legal, ou, paralelamente, no ilegal.

Entre as instituições de segurança pública no país, a opção pelo estudo de caso da Polícia baiana foi motivada a partir de um trabalho desenvolvido com a Polícia Militar da Bahia, em decorrência de um convênio celebrado entre esta instituição e a Universidade Federal da Bahia, no período de 1996 a 1998, coordenado pelos professores Reginaldo Souza Santos e Vicente Federico que tinha por objeto a modernização da organização. Muito contribuiu para a escolha do tema a experiência de quinze anos na área dos estudos organizacionais e de gestão, não só no ensino da graduação e pós-graduação, como também em pesquisas nesse campo.[2]

Não há mais espaço para pensar as organizações policiais apenas como instrumento das políticas públicas excludentes. Ou seja, não se pode entendê-las como expressões de um determinado nível de intervenção do Estado na área de segurança, a privilegiar tão somente um segmento social, mas, sim, como respostas às necessidades de proteção da sociedade como um todo, na medida em que a violência, quer dizer, a insegurança social, atinge todos indistintamente na sociedade. Vê-se, contudo, que as camadas populares, por múltiplas razões, são as que mais convivem com esse fenômeno.

Mesmo porque, uma das premissas deste estudo é a possibilidade da emergência de um novo pensamento sobre a eficácia da Polícia no Brasil. Isso envolve a capacidade de reflexão sobre os diferentes papéis que lhe são atribuídos, que lhe são transferidos e que lhe são desejados. Envolve, outrossim, o entendimento da ordem e do controle públicos em permanente estado de desequilíbrio. Nas relações com a sociedade, esses traços característicos da diversidade de expressão das organizações policiais no Brasil são aqui traduzidos da seguinte forma: **papel atribuído** – de natureza jurídica-política expressa historicamente nas constituições federais; e **papel transferido** – deliberadamente permitido pela sociedade que transfere a ou-

trem o poder do exercício policial e o poder de Polícia.

No que diz respeito ao **papel atribuído**, a sociedade permite que o poder legal/formal das organizações policiais seja exercido sem questionamentos. Por outro lado, transfere esse poder para o desempenho de um conjunto de ações não muito claras nem precisas. Quanto ao **papel desejado** – presente em nosso inconsciente, questiona-se, por exemplo: será que o que se deseja é uma Polícia violenta, que tenha e demonstre força física e que responda ao medo social da morte ou de outros aspectos do inconsciente? E, afinal, qual seria realmente o seu papel? Co-partícipe da manutenção da ordem social, dos direitos plenos do cidadão, protegendo-o, com respeito e confiança, enfim, com alteridade? Seria, sobretudo, um papel que contribuiria na construção da ordem social democrática de plenos direitos?

Sobre tais possibilidades, o diálogo corrente na contemporaneidade fundamenta-se na idéia de que os sistemas democráticos de gestão, contrapostos aos autoritários, exigem uma articulação maior dos diferentes interesses envolvidos em cada área de estudo. E exige, ainda, uma percepção da complexidade das relações e das mutabilidades locais, o que reconduziria ao reconhecimento de contextos de profunda incerteza e ambigüidades, em contraposição a uma visão de regras prefixada de certeza absoluta e confiança. Também é possível o conhecimento da complexidade de gestão dos sistemas organizados, como base e orientação das prioridades de objetivos futuros, tendências e alternativas para melhorar a condição de vida social.[3]

Nessa perspectiva, vislumbram-se múltiplos sinais de que o modelo de gestão, fundado numa racionalidade científica e lógica instrumental de modo cartesiano, encontra-se em conflito com novos paradigmas que se vêm afirmando desde o século XIX. Essas novas correntes sedimentaram influências na burocracia e agiram interativamente com a pluralidade de condições sociais, políticas, culturais e teóricas.

Do mesmo modo, o contexto de insegurança aponta para a necessidade de maior proteção social. Dessa forma, a burocracia tende a inspirar confiança pelas possibilidades de controle da situação e da proteção individual que ela apresenta.

Esse paradigma de gestão funcionalista de base positivista, que

une crenças, valores, linhas de trabalho e exemplos compartilhados dentro de uma visão de mundo, produziu vários modelos na teoria e na prática de gestão.[4] Ele evoluiu a partir de dois marcos referenciais: a visão mecanicista e a visão sistêmica nos limites do paradigma funcionalista. Aliás, os limites desse paradigma vêm sendo revelados pela crítica, que tem evoluído numa perspectiva humanista (BURREL; MORGAN, 1979, p.133).

O mundo não se compõe de Estados e sociedades estáveis. Grande parte dele vive constantes e violentas mutações.[5] A sociedade contemporânea é constituída por uma rede de organizações de atores em interação e interdependentes, que se encontram em permanente tensão, insegurança e incerteza quanto ao futuro, destacadamente em função do aumento do desemprego, dos conflitos étnicos e da concentração de riquezas que geram criminalidade e violência urbana (GALBRAITH,1985, p.57). A situação é de conflitos e surpresas, e cria disposições individuais e coletivas para compreender as responsabilidades sobre condições adversas e oportunidades futuras.

Com base na análise das relações da Polícia com a Sociedade, pretende-se desenvolver a idéia de que existe um papel a ser assumido por aquela instituição, diferente do historicamente exercido. Essa perspectiva incorpora a idéia de uma Polícia ética e responsável que pudesse viabilizar o retorno da confiança nas instituições públicas. Com isso estariam reforçados valores como segurança de vida, paz e mesmo a felicidade do homem.

A Estrutura do Livro

Para atender ao objetivo proposto, que é o entendimento e análise das relações entre Polícia e Sociedade, o livro está estruturado em duas partes: uma teórica e uma outra que apresenta os recursos metodológicos e os resultados das análises procedidas.

A primeira parte, composta de três capítulos, trata dos paradigmas de análise sócio-organizacional e da problemática da organização burocrática, onde se encontram discutidos, inclusive, a produção da violência, do controle social e do papel histórico da Polícia no Brasil. A sistematização é feita a partir do estabelecimento de um conceito

básico de análise – o de controle social numa ordem desigual e concentradora de renda –, onde predomina, portanto, violência social, pensada na perspectiva dos paradigmas objetivista e crítico.[6] Em linhas gerais, nos Capítulos 1 e 2, abordam-se as dimensões da visão objetivista nos desdobramentos do funcionalismo, do positivismo, da anomia e do desvio social, nas óticas da Escola de Chicago, da teoria da regulação e da visão mertoniana. No Capítulo 3, discute-se o controle social, retomando-se as bases referidas da burocracia, o delineamento e complexidade da organização burocrática, a dinâmica do poder e a insegurança social. No Capítulo 4, por fim, apresentam-se as diferentes abordagens sobre a violência e o papel histórico da Polícia no país. Entende-se, aqui, que esses conceitos permitirão visualizar e traduzir o que se pretende deste estudo, sem perder a perspectiva histórico-crítica, recortando o conhecimento para chegar a este objeto: a Polícia em relação à sociedade brasileira, como instituição formal-legal do Estado.

Os recortes sobre as organizações burocráticas são dedicados a uma reflexão sobre a problemática dessa tipologia na atualidade. Enquanto estrutura e forma de pensar materializada no controle/regulação social, ela será observada sob condições de insegurança e desigualdade entre diferentes e múltiplos poderes sociais. Tal pretensão é feita no contexto da produção da violência e do controle social no Brasil e, também, pela história da Polícia, tradicionalmente fundada nos princípios da hierarquia e da disciplina, e nos fundamentos básicos da organização burocrática.

A segunda parte é composta de cinco capítulos, partindo-se da reflexão a propósito da trilogia Segurança, Polícia e Sociedade. No capítulo 5, tomando por base a análise dos resultados da pesquisa de campo, à luz do referencial teórico e das constatações que emergiram das observações do processo de leitura da realidade investigada, possibilitou a construção de um perfil corporativo (ver apêndice), e analisar as interrelações polícia e sociedade, no espaço urbano da cidade de Salvador, mais especificamente, no Bairro da Liberdade. Ainda no tocante a essa trilogia, têm-se a visão das camadas populares e a visão da polícia sobre a segurança pública. No Capítulo 6, apresentamos o quadro da violência sofrida pela polícia

e pelos chefes de família. Enquanto que no Capítulo 7, verificam-se as razões da insegurança, na perspectiva da sociedade e da polícia. No Capítulo 8, analisa-se o desempenho da polícia, como fator de segurança social, retomando as questões constatadas anteriormente, sob a ótica das camadas populares, abordando as estratégias de sobrevivência popular e policial. No capítulo 9, por fim, examina-se o multifacetado problema da segurança social e o conjunto de fatores envolvidos, enfocando as perspectivas da sociedade e da polícia para o quadro atual de insegurança pública.

Vale ressaltar que os resultados da pesquisa, estruturados segundo as temáticas que emergiram do tratamento dos dados e das reflexões a que se procederam sobre o presente estudo – em diálogo articulado com a literatura existente sobre o tema – permitiram uma conceitualização ampla sobre os fenômenos da violência e do controle social. A partir da análise sócio-histórico-cultural do tema, configuraram-se dois focos norteadores:

- olhares da sociedade e da Polícia sobre a segurança pública, em termos conceituais;
- violência, segurança pública e desempenho policial, nos bairros populares, compreendendo as discussões sobre a criminalidade, a insegurança individual e social, o desempenho da Polícia, as estratégias de sobrevivência popular e policial, e as perspectivas da Polícia na segurança pública.

Finalmente, gostaríamos de salientar que algumas constatações que se fizeram presentes no longo fio condutor do assunto tratado não assume caráter de verdade única, mas de aspectos da realidade cotidiana da vida, referente às organizações prestadoras de serviço público de segurança à sociedade, mais especificamente, na cidade do Salvador, podendo merecer, portanto, novas e maiores reflexões. O livro se fecha com um capítulo conclusivo, onde se percorre o tecido discursivo empreendido, as principais análises, delineando-se algumas possíveis explicações sobre o crescimento da criminalidade e o provável aumento do estado de impunidade resultante da desconstrução do Estado Social, decorrente da *erosão da lei e da ordem nas sociedades contemporâneas*, mas, principalmente, do esgarçamento dos elos morais nos quais interagem indivíduos e instituições.

PARTE I
ANÁLISE SÓCIO-ORGANIZACIONAL E PROBLEMÁTICA DA BUROCRACIA

Ninguém é justo por sua própria escolha
ou por pensar que a justiça lhe convenha
pessoalmente, mas sim por necessidade,
pois sempre que uma pessoa julga poder
cometer uma injustiça impunemente,
comete-a.

Platão

Projeto Ideológico da Modernidade e a Desestruturação do Controle Social

A complexidade da ordem e do controle social é um desafio cujo percurso a imaginação há de realizar – até onde lhe for permitido – cujas contribuições teóricas específicas aqui consideradas remetem aos marcos do capitalismo do século XX, e que se direcionam para duas macro-visões: uma objetiva e outra crítica.

A primeira está relacionada com a dinâmica da acumulação capitalista até fins da década de 70, do século passado, e cuja trajetória seguiu os parâmetros da modernidade, incluindo o funcionalismo e as matrizes positivistas, durkheimiana, marxista e weberiana; a visão crítica, como sua denominação já traduz, discute os limites da visão objetivista para a análise e gestão das organizações no mundo contemporâneo.

Na perspectiva crítica aceitam-se os aspectos que caracterizam a teoria do conhecimento pós-década de 70: ambigüidade no lugar da certeza; pluralidade dos saberes; transdisciplinaridade, rompendo a compartimentalização científica, enfim, os elementos ressaltados pela crise. Emergindo da crise da economia de mercado pós-década de 70, a dimensão do passado, sob esse ponto de vista, assume relevância, incluindo a história e os valores criados e desenvolvidos pelos indivíduos na organização e na sociedade. Mescla o teórico-prático cotidiano com a racionalidade burocrática, a subjetividade, a solidariedade, a espontaneidade e a imaginação, enfim, com todas as dimensões da complexidade sócio-organizacional.

Essas duas visões foram construídas inspiradas em Burrel e Morgan (1979, p.133) que colocam o subjetivo e o objetivo como básicos nas ciências sociais. E, nessa discussão, Carvalho Ferreira, Reginaldo Santos e Erivaldo Neves são considerados pelas idéias emitidas sobre o conhecimento da sociedade e do Estado, e pelas estreitas relações com os estudos organizacionais.[1] Na elaboração dessas idéias, considerou-se a subjetividade como componente da crítica e não como oposição analítica ao objetivo. Esta opção, por certo simplificada porque recorre apenas a duas diferentes formas de pensar a realidade, não é, todavia, a primeira vez que ela é utilizada em análise sócio-organizacional. Nas tradições metodológicas de diversos campos, especialmente o da sociologia, o re-

curso à dicotomia tornou-se uma prática comum a seus fundadores e seguidores. A própria distinção entre sociedades tradicionais e sociedades modernas, entre tradição e modernidade, constitui exemplo do uso de dicotomias na análise social.

Tal opção oferece riscos considerados importantes, especialmente porque estas duas visões, a objetivista e a crítica são entendidas como coexistentes numa mesma realidade sócio-organizacional.[2]

Esclarece-se que o termo modernidade aqui mencionado e associado ao de objetivismo quer referir-se a uma determinada concepção do moderno, concepção essa conceitualmente precisa e historicamente definida. Ela exprime mudanças de valores e comportamentos coletivos nas relações sociais e políticas, concebido para designar a reação dos efeitos da Revolução Industrial sobre as manifestações culturais (NEVES, 2002, p.13).

A discussão sobre o significado da modernidade continua fazendo parte dos repertórios acadêmicos. Há quem suponha ter havido até uma exacerbação no momento em que se imaginou que estávamos prestes a abandoná-la (FERREIRA, 1995, p.115). Um dos seus aspectos se contrapõe ao ultrapassado, velho, antigo. É difícil falar numa única modernidade tomando, por exemplo, o que acontece com sua teorização no campo artístico. Contudo, algumas das suas características mais típicas foram indicadas: industrialização, urbanização, democratização, laicismo, instrução, individualismo, mobilidade, igualitarismo, entre outras.

Pode-se ainda ver a modernidade como um projeto ideológico que procura de resto fundamentar as várias faces da sociedade moderna. Segundo Ferreira (1995, p.116), a grosso modo, pode ser traduzido por :

- crença no progresso humano proporcionado pela razão (e subsidiariamente pela ciência e pela técnica);
- missão emancipadora desta última (emancipação do indivíduo e da humanidade em relação aos constrangimentos naturais e sociais);
- individualismo e universalismo;
- possibilidade de erradicar a religião, a ideologia e o poder das sociedades humanas.

Sentimento e razão de um lado, e, de outro, a moral e o interesse vão constituir um dos principais fatores do debate da sociedade moderna, cerne da questão da natureza dos vínculos que unem o indivíduo aos outros (FERREIRA, 1995, p.117).

Não cabe aqui esgotar essa discussão, mas apenas chamar a atenção para ela, porque esta problemática constitui um dos desafios à gestão das organizações. Até hoje, as organizações continuam a defrontar-se com a pergunta de como equilibrar suas necessidade de autocontrole, proporcionando felicidade aos seus participantes e atendimento das demandas externas da sociedade.

A relação paradoxal entre razão e felicidade humana não foi privilégio da modernidade. Essa discussão foi iniciada pela sociologia no século XIX e prolongou-se até o século XX. Com ela, ficou esclarecido que enquanto a razão traz associação com as idéias de progresso, de liberdade e de individualismo, o tema sentimento vai chamar a atenção para o lado obscuro da modernidade, ou seja, alienação, decadência moral e desencantamento do mundo.

Na perspectiva objetivista que acompanha o projeto ideológico da modernidade, essas diferentes maneiras de ver o mundo, a sociedade, as organizações e o controle social manifestam-se sob diferentes matizes de pensamento, no decorrer do século XX e no início de século XXI, fundamentando-se no positivismo consolidado no século XIX, na França, no pensamento durkheimiano, e no marxismo que afirma o debate ordem-conflito, tornando mais complexo o controle sócio-organizacional com o materialismo histórico; fundamenta-se também no pensamento weberiano, que amplia o dilema da racionalidade e da busca da felicidade nas organizações.

Em relação a esse critério, os autores da *Sociologia*[3] ressaltaram que com muita freqüência se esquece de que a própria modernidade foi atravessada por vários movimentos, suportando grandes variações, mesmo no caso das sociedades que mais decididamente foram por ela marcadas. Para esses autores, tais dimensões devem ser observadas quando retrospectivamente se afirma que:

> [...] a modernidade pode ser descrita como um 'projeto civilizacional' coerente nascido no Ocidente (e responsável por grande número das transformações ocorridas em todo o globo), isto é, como um sistema de crenças ou uma ideologia, mas também como um estilo de vida e, ainda, como a própria condição do Ocidente dos últimos séculos. (FERREIRA, 1995, p.115)

Entretanto, o século XIX caracterizou-se ao mesmo tempo por um conjunto de valores desenvolvidos desde o final do anterior, tais como: celebração do sentimento e culto ao sublime; apologia da natureza; exaltação do infinito e inaceitabilidade do finito; visão da realidade como o que deve ser, em racionalidade e perfeição; tentativa de superação dos limites da razão humana através da experiência mística e da fé; culto de valores tradicionais, concebendo a recuperação de conhecimento do passado como resgate da felicidade perdida; concepção de história como processo necessário no qual a razão infinita se exprimiria (NEVES, 2002, p.17).

Por sua vez, na segunda metade do século XIX, tanto na filosofia e nas ciências, como nas letras e nas artes, generalizaram-se contestações a esse movimento designado de romantismo. Dos desdobramentos dessas contestações, pelo seu lado, surgiram o positivismo, o materialismo, o determinismo, o evolucionismo, o cientificismo e outras propostas de vanguarda intelectual a esboçar a modernidade.

Como movimento estético, a modernidade estabeleceu-se entre finais do século XIX e a década de 30 do século XX, passando por grandes transformações no pós-Segunda Guerra Mundial. Alain Touraine (1995, p.54) explica que

> Exprimindo transmutação, a modernidade rejeitou o passado por se identificar com o futuro de aventuras e incertezas; contestou verdades por trazer em si o passado no qual se fundamentou para apresentar novas certezas. As vanguardas da modernidade romperam, radicalmente, com a continuidade, antes e durante as duas guerras mundiais identificadas como desdobramento de conjunturas de crises econômicas e sociais que acirravam competições entre potências, causando depressões e contestações evidenciadas nas diversas formas de expressão e manifestação humanas. [4]

Até fins da década de 70, o século XX fora, contrariamente, anti-histórico e produziu conseqüências negativas para as reflexões sobre o passado, portanto, sobre a história e sobre os valores, os mitos, os símbolos, enfim, aqueles elementos que conformam a cultura sócio-organizacional. Foi um tempo mais de desintegração que de integração. Conseqüentemente, a psicologia foi mais requisitada que a história e a arte.

Fundamentando-se na *razão* iluminista, a modernidade construiu categorias próprias: crise, crítica, independência, liberdade, progresso, revolução. E, utilizando todas as formas, contestou o passado, apresentando novas leituras da realidade, através de movimentos de vanguarda desde suas mais remotas origens. Durante as três primeiras décadas do século XX, a modernidade, como síntese das expressões culturais no capitalismo, desdobrou-se em diversas modalidades de manifestação artística e literária, como: realismo, futurismo, expressionismo, cubismo, dadaísmo, surrealismo, etc.

A verificação dos limites da epistemologia funcionalista – positivista, cientificista – merece reflexões para que se possa avançar no conhecimento da complexidade sócio-organizacional nos dias atuais. Hoje, o desvendar de qualquer realidade sócio-organizacional no mundo vem exigindo novas formas de pensar sobre o domínio e as ameaças da lógica instrumental. Esta lógica, por sua vez, está fundada nos pressupostos do paradigma funcionalista da racionalidade capitalista. Está também assente em paradigmas que orientaram ações distantes da perspectiva da construção de uma sociedade de direitos e de efetiva proteção aos cidadãos.

Essa visão, inclusive, se alicerça na simultaneidade de idéias adversas, como a de libertário e autoritário, efêmero e contínuo, além de uma grande rede descentralizada de desejo da qual os indivíduos poderiam surgir como meros passageiros (TERRY, 1998, p.127).

Esses limites ordenadores foram mais claramente visualizados na crise da modernidade, a partir da década de 70, quando a disciplinarização iluminista deixa de satisfazer as necessidades do desenvolvimento dos saberes metodizados com fundamentação epistemológica (PUCINELLI, 1999, p.65). Uma visão plural que dê conta das diversas facetas de um mesmo objeto específico em estudo, é o

que hoje emerge (CERTEAU, 1995, p.78). Os limites da epistemologia funcionalista, de base objetivista, são fornecidos pelos elementos da crise do capitalismo. Mesmo nas atuais circunstâncias da incerteza, da ambigüidade e da descontinuidade, a crítica ao funcionalismo, como aporte teórico dominante neste século, não pode ser feita pela negação total da sua epistemologia, mas com base em aspectos selecionados dessa maneira de pensar a realidade sócio-organizacional.

O funcionalismo não pode ser criticado em bloco, porque não se pode negar que qualquer organização humana traz em seu bojo uma função na sociedade, ou seja, é dotada de um sentido teleológico que expressa a sua razão de ser. Tal razão, contudo, não pode ser mantida nem desenvolvida a qualquer custo, nem pela imposição, nem pela dominação.

Muitos esquecem que a estrutura é resultante de intencionalidades humanas e que em nenhuma circunstância ela pode ser considerada um fim em si mesma. Weber, nesse sentido, ao discutir as formas de ação social, não desconheceu a extensão do conceito de estrutura. Nas tipologias de poder com que ele estuda o tradicional, o carismático e o legal-formal-burocrático, estão expressas as diversas dimensões das ações sociais no tocante aos fins, aos valores e às tradições culturais.

Vale aqui resgatar o sentido de estrutura sócio-organizacional de Weber e o sentido que ele atribui à organização burocrática como modelo ideal. A matriz weberiana vai muito mais além dessa consideração de modelo ideal, respondendo o quanto esse tipo de ética define e emperra o desenvolvimento dos sistemas organizados. As dimensões da ordem e do controle social estariam, assim, dentro de condições históricas em que as possibilidades de comportamentos éticos definiriam a natureza dos seus mecanismos. Contudo, na então ordem capitalista emergente, do início do século, a ordem social, ligada à modernização, seria aquela em que estariam presentes certas condições da racionalidade burocrática.

Com efeito, ao longo desses anos, as críticas radicais aos fundamentos de uma ordem social dedicada ao progresso continuam muito escassas, embora tenham sido expressas sob formas particularmente espetaculares. Foram numerosas e variadas as críticas à maneira

como o Estado social-democrata conduziu a necessária libertação das tutelas tradicionais e das injustiças herdadas do passado. É o caso, por exemplo, do questionamento do modo de gestão tecnocrática tão intenso na década de 1960. Contra a denunciada despolitização da sociedade, é necessário que a ação política e social, seja novamente baseada no envolvimento dos cidadãos. A própria passividade é o preço que se paga por delegar ao Estado o papel do condutor absoluto da mudança, sem qualquer controle da sociedade civil (CASTEL, 1998, p.02). O vigor dos movimentos sociais dos anos 60 e do início dos anos 70, demonstram a exigência de responsabilidade dos atores sociais anestesiados pelas formas burocráticas e impessoais de gestão do Estado social.

Ordem e Controle Social

Os conhecimentos já produzidos no campo dos estudos organizacionais, aí se incluindo os de gestão, avançam com as contribuições críticas de Foucault, buscando-se aqui aliá-los aos referenciais da Escola de Chicago, com Becker e Goffman, e de outros interacionistas simbólicos, para a formulação de um modelo síntese de análise.

É importante entender como os conceitos de ordem e controle social assentam nas suas respectivas epistemologias paradigmáticas que percorrem, hoje, do positivismo cientificista à heurística, como abordagem crítica do pensar a realidade sócio-organizacional na atualidade. Do conceito de *anomia* durkheimiano, da idéia de desvio, da perspectiva de micro-poderes de Foucault, obtêm-se contribuições ao modelo aqui proposto. Em seu estudo do cotidiano, Foucault associa história, etnologia e antropologia histórica, diversificando o leque de opções no campo de ação, apontando o asilo, a prisão e o hospital como lugares privilegiados para se compreender simultaneamente o cotidiano da história, suas transformações e seu sentido.[5]

É, de fato, Michel Foucault (1984) que traz os elementos múltiplos para a aproximação do objeto de estudo deste livro, aliados às idéias de Becker (1963) e Goffmam (1990) no que se referem às extensões do controle social no capitalismo. Emerge a noção de que o

controle social na ordem capitalista é desestruturante, em virtude das condições de desigualdades sociais que alimentam a violência social. Em tais contextos, o papel das instituições públicas de segurança acompanha esse sentido desestruturante do controle social, que se torna complexo no atual quadro de crise do capitalismo.

Vivemos uma crise de valores na confiança das instituições do Estado e nas suas possibilidades da segurança pública.

Dever-se-ia considerar que o sistema capitalista consiste no mais universal dos projetos históricos, tanto por ser global quanto por penetrar em todos os aspectos da vida social e do ambiente natural. Entretanto, para os pós-modernistas, a realidade seria fragmentária, desarrazoada e incapacitante. Para Ellen Meikins Wood e Jonh Bellony Foster (1991), a realidade social do capitalismo é totalizante em formas e graus sem precedentes. Sua lógica de transformação de tudo em mercadoria, de acumulação, de maximização de lucro e de competição satura toda a ordem social. E entender esse sistema totalizante "[...] requer exatamente o tipo de conhecimento totalizante que o marxismo abriu e os pós-modernistas rejeitam" (WOOD; FOSTER, 1991, p.19). O cenário de ecletismo doutrinário relativiza a cultura, fundindo ou confundindo pop e erudito, cultivando o apelativo *kitsch* ou *brega* e onde a informação, nesse contexto mediático, se imporia como mercadoria primordial. Exige-se minimização do Estado, privatizando e terceirizando os serviços públicos como necessidade conjuntural, na qual a especulação bancária se impõe sobre as demais atividades econômicas da sociedade global, onde as conveniências privadas se sobrepõem aos interesses públicos, prevalecendo a impotência cívica. Os blocos supranacionais embaçam as fronteiras nacionais e as militâncias sindical e partidária perdem espaço para mobilizações em fragmentados movimentos setoriais de grupos étnicos, ecológicos, de gêneros, pela moradia e pela terra, geralmente com pluralidade ideológica ou, simplesmente, sem definição precisa (NEVES, 2002, p.27).

A intenção de Burrel e Morgan (1979, p.133), com a classificação de duas ordens de pensamento, a subjetiva e a objetiva, é mostrar que a teoria social pode ser beneficamente concebida em termos de quatro paradigmas-chave, baseados em diferentes conjuntos de pressupostos para além da teoria da ciência social (metafóricos) e

sobre a natureza da sociedade. Esses quatro paradigmas são fundamentados em visões do mundo social mutuamente exclusivas. Cada uma delas se posiciona em seu próprio campo e, além do mais, cada uma, de *per si*, gera sua própria análise distintiva da vida sócio-organizacional.

Defendemos, aqui, a compreensão da simultaneidade das abordagens sem exclusivismos paradigmáticos. Com relação aos estudos sócio-organizacionais, por exemplo, cada paradigma gera teorias e perspectivas que estão em fundamental oposição àquelas desenvolvidas em outros e, ao mesmo tempo, encontram-se coexistindo nas mais diversificadas situações (COSTA, 1996, p.301-320). Esse esquema é colocado como um dispositivo heurístico sendo, assim, assumido em lugar de um conjunto de definições rígidas.[6]

A sociologia dos anos 60 tinha colocado o seu foco no debate ordem-conflito, quer dizer, enfatizando os problemas da ordem, do conflito e da mudança. Já no final dos anos 60, o debate tinha sido considerado morto e essas duas perspectivas da sociedade eram vistas meramente como dois aspectos da mesma problemática. Revisitando a literatura sobre esse debate conflito-ordem, vê-se que os sociólogos acadêmicos tinham-se convencido de que o problema do conflito poderia subordinar-se ao problema da ordem. Cientistas fora dessa tradição, particularmente aqueles interessados na teoria marxista, envolveram-se no desenvolvimento de teorias sociais que colocassem os problemas de conflito e mudança na linha de frente de suas análises.

Ao discutir os pressupostos da natureza da ciência social, esses autores centram-se na idéia de que todas as teorias de organização são baseadas em uma filosofia da ciência e em uma teoria da sociedade. Para eles, seria conveniente conceituar ciência social em termos de quatro conjuntos de pressupostos relativos à ontologia, à epistemologia, à natureza humana e à metodologia. Aos pressupostos de natureza ontológica, seriam associados os de natureza epistemológica. Conectado às questões ontológicas e epistemológicas, mas conceitualmente separado delas, estaria um terceiro conjunto de pressupostos vinculados à natureza humana e, em particular, à relação entre os seres humanos e seu ambiente.

Para Burrel e Morgan (1979, p.25), toda ciência social deveria ser predita mediante esse tipo de pressuposto, uma vez que a vida humana seria essencialmente o sujeito e o objeto da investigação. Portanto, pode-se identificar na ciência social, perspectivas que vinculam uma visão dos seres humanos respondendo, mesmo em uma forma determinista, a situações encontradas em seu mundo exterior.

Uma outra interpretação atribui aos seres humanos um papel muito mais criativo. Interessa-se pela experiência subjetiva dos indivíduos na criação do mundo social, na busca do entendimento das diferentes questões e nas suas possibilidades de abordagem. Uma perspectiva em que o livre arbítrio ocupa o centro do palco, em que o homem é olhado como ator e criador de seu ambiente, é a que indica o caminho sob a ótica da crítica.

A natureza do controle social na ordem capitalista pode, assim, ser examinada a partir de duas amplas visões: a objetivista e a crítica. É importante reafirmar-se que essas duas visões são trabalhadas de maneira interdependente, coexistindo no campo das análises das práticas sócio-organizacionais.

Visões de Mundo e Perspectivas de Análise Sócio-Organizacional na Ordem Capitalista: Natureza e Dimensão do Controle

Visões de Mundo	Dimensões de Análise
Objetivista O mundo sócio-organizacional é visto como se fosse realidade concreta e objetiva.	Relações e regularidades entre os vários elementos que o encerram. Busca de leis universais que explicam e governam a realidade que está sendo observada. As questões relevantes são os próprios conceitos, suas medidas e a identificação dos temas subjacentes.
Crítica O mundo sócio-organizacional é visto pelas alternativas que oferece.	O que interessa é a experiência subjetiva dos indivíduos na criação do mundo social, na busca do entendimento das diferentes questões e nas suas possibilidades de abordagem. Enfatiza a natureza relativa do mundo social.

Não desconhecemos, por outro lado, a relevância dos aspectos da dinâmica interna dos mecanismos de coordenação intraburocráticos, por exemplo. De certo modo, essas dimensões internas expressam-se nas interações das organizações de Segurança Pública na sociedade e na qualidade dos serviços prestados por ela.

Com base nesse modelo síntese, buscamos discutir o papel das instituições públicas tendo como objeto a Polícia na sua relação com a sociedade brasileira, sob a ótica das camadas populares e da própria Polícia, na cidade de Salvador; utilizando o controle social como parâmetro numa economia concentradora de renda, portanto desigual, vista como principal face da falência do Estado no fazer social.

Modelo Síntese da Análise Sócio-Organizacional:
Natureza e Dimensões do Controle

Visão Objetivista	Visão Crítica
Instrumentalidade Positivista, Cientificista.	Racionalidade Substantiva,Técnica e Integrativa, Complexidade.
Epistemologia do Conhecimento	Heurística (Explicativa)
Exclusivismo	Simultaneidade, Coexistência, Contradições.
Determinismo	Pluralidade, Diversidade, Ambigüidade.

Fonte: Elaboração com base nos autores examinadose em conclusões anteriores de pesquisa realizada

Não pretendemos enfrentar diretamente o debate da crise do Estado capitalista, mesmo porque a opção foi trabalhá-la através de suas manifestações sobre a Polícia – enquanto aparelho de Estado – na sua relação com a sociedade brasileira. Dessa forma, entendemos que a crise é exposta através dos efeitos que ela produz na qualidade das práticas das organizações governamentais, bem como no cotidiano de vida das camadas populares, que são as que mais sofrem a violência da desigualdade social numa sociedade estratificada.

A Crise do Estado Social

Entende-se a crise do Estado pela incapacidade do fazer o social, nos limites atuais da educação, da saúde e da segurança pública. A insegurança social, o medo, a criminalidade, a violência, enfim, expressam em si o grau da crise do Estado. Afinal, qual é o papel do Estado? Uma das interpretações da teoria do Estado[7] aborda os mecanismos de seleção que ele efetua. Para a exclusão das alternativas anticapitalistas das atividades do Estado, ele seleciona as políticas de interesses próprios e mantém, de alguma forma, a aparência de neutralidade. Já O'Connor (1997) vai mostrar que esses mecanismos

do Estado capitalista se inserem num processo contraditório, entre a acumulação e a legitimação, como funções do Estado. Tal função tenderia a manter a acumulação do capital privado, enquanto busca assegurar a paz e a harmonia social, quer dizer, a legitimação.

Existem, contudo, outras interpretações que questionam a necessidade de relações sociais via instituições do Estado. Originalmente defendidas pelos anarquistas, elas ganharam adeptos na prática política e tornaram-se uma referência de análise, de estudos e de pesquisas científicas.[8] Tal concepção é contra instituições ou contra um Estado exterior à vida dos indivíduos, por entender o poder como parte da vida cotidiana, assim como a irracionalidade da lógica da estrutura de produção e de distribuição de bens reproduz guerra, morte, trabalho assalariado, depredação da natureza e a alienação dos indivíduos. Propõe, dessa forma, abolir as hierarquias e a autoridade considerando que a singularidade de cada um deve ser expressão de autenticidade e de liberdade.[9] Explicando melhor: valoriza-se o poder dos indivíduos nas interações sócio-institucionais, quer dizer, no contexto em que se inserem.

Essas duas interpretações do papel do Estado continuam fazendo parte do repertório das discussões acadêmicas nos dias atuais. Enfocam a lógica do que é especificamente capitalista no Estado, ou abordam o poder como parte da vida cotidiana, inclusive encaram as leis e as instituições como expressão de uma ação relacional, sem hierarquia e autoridade.

Sob tais óticas de entendimento do Estado capitalista, uma delas pretende ver realçadas as contradições entre as suas funções de acumulação e de legitimação, bem como as mudanças e as inovações requeridas ao seu desenvolvimento. E, uma outra, pretende negar a necessidade do Estado na sociedade.

Por certo que esses dois questionamentos não são recentes. Em fins do século XIX, a primeira visão já se encontrava em Marx e Engels e, a segunda, nos anarquistas históricos, hoje auto-denominados libertários.

Os marxistas enfatizam as contradições do papel do Estado, reconhecendo sua necessidade social. Esse pensamento, através da dialética, revelou desde então o caráter contraditório dos interes-

ses sociais entre a burguesia e o proletariado no capitalismo e propôs mudanças nas relações desses diferentes poderes, através da centralização do poder nas mãos do proletariado.

As abordagens daí decorrentes foram desenvolvidas dentro dessa perspectiva que assumiram diferentes matrizes, na forma das relações desses e de outros poderes sociais distintos, mas nunca negando a necessidade do Estado. Ao contrário, visualizam-se mudanças, reformas, inovações, bem como um maior equilíbrio das políticas públicas.

Os que não reconhecem a necessidade do Estado procuram mostrar que não haveria razão de sua existência.[10]. Para Stirner, o Estado teria a finalidade de limitar, ligar e subordinar o indivíduo, sujeitando-o como coisa em geral. Para Proudhon, o Estado seria uma abstração, uma ficção e como abstrações não existem nem para elas próprias, nem para outrem, o Estado não existiria. Para ele, o princípio estaria no respeito que cada um deveria ter pelos fatos naturais, reais ou sociais. Afirma ainda que o "[...] governo do homem é a servidão, o ser governado é ser a cada momento condenado a esta servidão" (PROUDHON, 1975, p.14). Bakunin, por outro lado, diz que o Estado seria "uma abstração devoradora da vida popular, um imenso cemitério onde, à sombra e sob o pretexto dessa abstração, humilha todas as aspirações reais e todas as forças vivas de um país." Já Malatesta considera que, "longe de ser criador de energia, o governo rouba, destrói e paralisa forças enormes, pelos seus métodos de ação. À medida que se alargam as atribuições do Estado e da sua burocracia, o perigo se agrava"(1975, p.14).

Nessa visão, Proudhon anunciou o funcionalismo como o mal do século XX. Quer dizer, como Estado, levaria ao comunismo, à absorção de toda a vida local e individual através da máquina administrativa e à destruição de qualquer pensamento livre. E segue dizendo que a centralização seria sempre fortalecida com o Estado. Isto levaria a sociedade e o governo não poderem mais viver em conjunto.[11]

Em *A Divisão do Trabalho Social,* Émile Durkheim (1982), analisou as relações entre indivíduo, autoridade social e Estado. Assim, também, fizeram Marx e Weber em relação a esse campo pri-

vilegiado e núcleo central da sociologia. Émile Durkheim analisou como tais relações se expressaram em dois diferentes tipos de sociedade. Nesta sua obra, Durkheim dedicou atenção especial, ao estudo de Herbert Spencer, referente à atitude *anti-estatista* deste filósofo inglês. Tais comentários procuraram refutar os argumentos de Spencer sobre a natureza da solidariedade industrial, aquela que caracteriza a sociedade moderna e as suas conclusões sobre o papel da autoridade centralizada na vida dos indivíduos na sociedade. Para Spencer, sendo a solidariedade industrial um fato social espontâneo, ela não necessitaria de um aparato coercitivo para produzí-la e mantê-la. Não haveria necessidade de intervir para assegurar um curso que por si só se estabeleceria.

Ainda, segundo Spencer (DURKHEIM, 1982, p.238), "todo homem pode sustentar-se com o seu trabalho, trocar seus produtos por outros, prestar sua assistência e receber uma recompensa; entrar em qualquer associação para dirigir uma empresa pequena ou grande, sem obedecer à direção da sociedade em seu conjunto." Nessas condições, para Spencer, o único laço que se manteria entre os homens é o de liberdade absoluta de mudança.

Essas conclusões de Spencer foram consideradas um erro de análise, primeiramente porque pretende analisar fatos longínquos com idéias modernas, valendo-se do militarismo, para definir a sociedade primitiva. Nessas sociedades e segundo o autor, "a vontade dos cidadãos se encontra, de igual modo, reduzida pela do governo." É, pois, despotismo organizado, aquele que aniquilaria os indivíduos.

Já Durkheim afirma que, tanto nas sociedades industriais como nas de governo despótico (referindo-se às sociedades militares primitivas, que viveriam em permanente estado de guerra), "o indivíduo não possui esfera de ação própria, como prova a instituição geral do comunismo. De igual maneira, as tradições, os preconceitos, os usos coletivos de toda espécie, gravitam sobre ele com uma força não menos pesada que a autoridade constituída"(1982, p.230).

Spencer estima que a vida social, assim como toda a vida em geral, não se pode organizar naturalmente senão mediante uma adaptação inconsciente e espontânea, sob a pressão imediata das necessidades e, não, segundo um plano meditado pela inteligência reflexiva.

Não sonhava ele, pois, que as sociedades superiores poderiam construir-se com regras de um programa solenemente discutido.

Acontece que, segundo Durkheim, independentemente de uma autoridade centralizada, a coesão sempre existiria na história das relações entre os homens na vida social. Ocorre que o "sentimento tão pronunciado atualmente sobre a individualidade faz crer que os nossos direitos pessoais não possam ser restringidos até este limite, senão mediante uma organização coercitiva"(1982, p.233). Diz ele ainda que, se de fato nas sociedades inferiores se deixa um lugar tão pequeno para a personalidade individual, isto não ocorreu por compressão ou por seu afastamento artificial, mas porque naquele momento da história a personalidade individual não existia.

Acrescenta também que Spencer recorrera a tipos de sociedades, das quais muitas teriam constituição tão pouco militar e autoritária, que ele mesmo as qualificou como democráticas. Porém, ele quis ver nelas um primeiro prelúdio das sociedades do futuro às quais chamara de industriais.

Não se pode, pois, segundo Durkheim, qualificar tais sociedades de democráticas, a não ser que se desvie a palavra de seu sentido ordinário. "O despotismo, ao menos quando não é um fenômeno patológico e de decadência, não é mais do que um comunismo transformado"(1982, p.238).

Trazendo as idéias de Durkheim para o campo de estudos sócio-organizacionais, dir-se-ia que a centralização da autoridade em si não seria, de fato, o aspecto crítico para a qualidade de vida nas organizações, mas seriam, sobretudo, as bases em que se fundamenta. Em estudo anterior (COSTA, 1996, p.301-320) foi observado que a centralização de autoridade na pessoa do fundador, baseada no princípio de filantropia de servir e amar, e enraizado na história da organização como o valor dominante, foi o que manteve os indivíduos colaborando e garantindo a qualidade dos serviços prestados à comunidade. Nessa pesquisa, aliás, os membros da OSID declararam que assim agiam em relação à organização, porque se sentiam respeitados. O caráter coercitivo somente foi por eles sentido e declarado, justamente quando cessou a centralização naqueles fundamentos, quer dizer, quando houve a implantação do projeto de modernização profissionalizante de

descentralização. Nessa fase do processo histórico de mudança da organização, os seus membros sentiram-se coagidos e alteraram a forma de agir em relação a ela. Uns pediram demissão, outros se mantiveram apáticos e outros deflagraram um movimento grevista.

Poder-se-ia, assim, defender que não seria a centralização de autoridade no Estado o problema crítico das relações entre indivíduo, Estado e Sociedade. Mas seria, sobretudo, a natureza das políticas governamentais e o ritmo de sua implementação. Reginaldo Souza (2001:150) explica essa dimensão discutindo que "[...] a Política Social além de ser uma das últimas a ser implementada assume também um ritmo mais lento, visto que acelerar a sua implementação significa dedicar demasiada importância ao aspecto distributivo." Na estrutura sócio-econômica capitalista contemporânea – em meio às alternativas de compreensão das instituições, na sua relação com a sociedade e a natureza do controle – serão Weber e Foucault, além dos já citados, as referências nesta discussão.

Concernente ao pensamento weberiano isso se justifica, por antecipar as possibilidades de coexistência de diferentes tipos de relações entre os homens nas sociedades. A ética, as emoções, os sentimentos e a responsabilidade social constituiriam o repertório do contexto das relações sociais que esse autor examina, legitimando a pluralidade da verdade.[12]

Quanto a Foucault,(1991, p.79) no âmbito de suas contribuições vê-se um importante aspecto de clarificação da realidade, através das redes de micro-poderes, aquelas que perpassam a ordem e estabelecem novas formas de relações entre os seus componentes.

Efetivamente, segundo esse autor, na sociedade, os espaços de controle social que configuram a rede dos micro-poderes indicam claramente que os poderes periféricos e moleculares não foram confiscados e absorvidos pelo aparelho do Estado. Em outras palavras: os poderes não se localizam em nenhum ponto específico da estrutura social, mas funcionam como uma rede.

Sua concepção sobre o poder em si merece novas reflexões, porque para ele o poder não existe e sim práticas ou relações de poder. Mais exatamente: o poder não é um objeto natural, uma coisa, mas uma prática social e, como tal, constituída historicamente.[13]

A missão de Polícia, segundo Foucault, seria promover a paz do Estado, supondo que um governante, além de vigilante, saiba reconhecer as fronteiras do possível e fazer dele os limites do seu desejável.

A proposta de Foucault é fazer com que apareça, no lugar da soberania, o problema da dominação e da sujeição. Trata-se, portanto, de apreender o poder em suas extremidades, em seus últimos lineamentos, onde ele se torna capilar, ou seja, de tomar o poder em suas formas e em suas instituições mais regionais, mais locais. Isto, sobretudo, do ponto em que esse poder, indo além das regras de direito – que ele organiza e que o delimitam –, se prolonga, em conseqüência, para além dessas regras.

O poder não pode ser tomado como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo, isto é, a dominação de um indivíduo sobre os outros, de um grupo sobre os outros, e de uma classe sobre as outras. Nessa perspectiva Foucault salienta que o estudo dos mecanismos de poder pode ser delimitado por dois pontos importantes: as regras de direito – que delimitam o poder; e os efeitos da verdade – que esse poder produz, conduz e reconduz.

Conclui ele que numa sociedade há inúmeras relações de poder que não podem funcionar sem um discurso verdadeiro, e que só podemos exercer o poder mediante a produção da verdade.

Relações de poder, para Foucault, são todas as relações sociais moldadas perante o poder disciplinar. Ele vai conduzir suas reflexões na direção da relação específica entre direito e poder. Para tanto, lembra a importância das sociedades ocidentais, desde a Idade Média. O sistema jurídico naquelas sociedades era todo formado ao redor do poder régio. O direito do ocidente era o direito de encomenda régia. Todavia, nos séculos seguintes, o edifício jurídico se volta contra os poderes do rei, escapando do seu domínio.

Dir-se-ia que o projeto geral de Foucault era inverter a direção geral de análise do direito. Suas tentativas consistiam em deixar valer a dominação como um fato, tanto em seu segredo como em sua brutalidade. Pretendia também mostrar a partir daí, não só como o direito seria, de maneira geral, instrumento dessa dominação, mas também como, até onde e sob que forma ele, o direito, veicula relações que não são as de soberania, mas as de dominação.[14] Estas últimas, entendidas como caracterizadora das múltiplas relações numa sociedade.

O sistema do direito e o campo judiciário, para Foucault, são veículos permanentes de relação de dominação, de técnicas de sujeição polimorfas. Sua intenção era que no lugar da soberania e da obediência dos indivíduos submetidos a ela, aparecesse o real problema da dominação e da sujeição. Para que isso ocorresse, conforme a linha traçada, estipulou certas precauções de método, estabelecendo cinco pontos. Na verdade, eram precauções a serem tomadas, como se verá adiante, porquanto se entende ser necessário que, previamente, se explicite a visão foucaultiana de poder. Para ele, o poder está presente em todas as relações sociais, interagindo entre suas partes.

O poder é dinâmico, móvel e funcional; não pode ser detido por uma pessoa ou classe, mas sim, exercido; *jamais é apossado como uma riqueza ou um bem*. Por não ter uma natureza estática, o poder não representa uma relação dualista (opressor/oprimido) perene, mostrando-se pluridimensional e amplo, pois todos apresentam uma predisposição para exercê-lo – *todos nós temos poder no corpo* –, bastando surgir, para isso, uma situação que possibilite seu exercício.

Essa dispersão do poder vai explicar a discordância de Foucault em relação à teoria da soberania hobbesiana. Nela o Estado exerce um poder absoluto mediante um contrato social, uma vez que os cidadãos hipotecam sua esfera de soberania, seus direitos e liberdades para a construção e consubstanciação da sociedade política.

Conforme já se observou, o poder não é um fenômeno de dominação maciço e homogêneo, mas um fenômeno que circula, funciona em cadeia, portanto, dinâmico, e não permanente ou estático. Ora os indivíduos o exercem, ora se submetem a ele, não se constituindo alvo inerte do poder, nem o detêm de modo permanente, pois esta relação apresenta um caráter extremamente provisório. É necessário que a análise seja ascendente, ou seja, parta da periferia com o escopo de se atingir o centro, pois estes mecanismos periféricos de poder têm sua própria história, seu próprio trajeto, sua técnica e sua tática.

O objetivo de Foucault não foi mostrar que as ciências humanas surgiram a partir de um progresso da racionalidade das ciências exatas. Ao contrário, ele quis evidenciar que o processo que tornou possível o discurso das ciências humanas foi o enfrentamento de

dois mecanismos e de dois tipos de discursos heterogêneos: de um lado, a organização do direito em torno da soberania; do outro, a mecânica das coerções exercidas pelas disciplinas.

Assim, para ele, o que poderia explicar o funcionamento global de uma sociedade a qual denominou de normalização, seria um poder exercido ao mesmo tempo através desse direito e dessas técnicas. Desejava ele que essas técnicas da disciplina, que esses discursos nascidos da disciplina invadissem o direito, que os procedimentos da normalização colonizassem cada vez mais os procedimentos da lei. A soberania e disciplina, legislação, direito da soberania e mecânica disciplinares são peças constitutivas dos mecanismos gerais de poder em nossa sociedade.

Não restam dúvidas de que todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a fazer o social, a fim de mitigar algumas disfunções gritantes e, entre outras coisas, assegurar um mínimo de coesão social entre os grupos. Mas é através do ideal *social-democrata* que o Estado-social surgiu como princípio de governo, como a força motriz que deveria assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva do bem-estar de todos os cidadãos. Tal ideal, porém, não se realizou e sua falência está por demais comprovada (CASTEL, 1998, p.50). De acordo com Reginaldo Santos (2001, p.150), "este seria um ponto de chegada, um estágio final de esforço material da sociedade, no qual as diferenças econômicas deveriam estar eliminadas."

Entre as reflexões de Castels (1998), encontra-se a tese de que crescimento econômico nunca significou desenvolvimento social. Numa sociedade complexa, a solidariedade não é mais um dado, mas um construto; a propriedade social é simultaneamente compatível com o patrimônio privado, e necessária para inseri-lo em estratégias coletivas; o salário, para escapar de sua indignidade secular, não pode se reduzir à simples remuneração de uma tarefa. A necessidade de preparar para cada um, o lugar numa sociedade democrática, não pode ser realizada por meio da completa transformação dessa sociedade em mercadoria, cavando-se qualquer *jazida de emprego*. Sendo um fato que o futuro é imprevisível, a história mostra que a gama dos recursos de que os homens dispõem para enfrentar seus problemas

não é infinita. Se for fato, porém, que o problema do país hoje é continuar a prosseguir constituindo uma sociedade de sujeitos independentes, então seria possível, ao menos, indicar algumas condições a serem respeitadas para que isso ocorra.

Ainda segundo Castel (1998), há a crença de que o amanhã seria melhor do que hoje, e que se pode confiar no futuro para melhorar sua condição; ou, sob uma forma menos ingênua, há a crença na existência de mecanismos para controlar o futuro de uma sociedade desenvolvida, dominar suas turbulências e conduzi-la a formas de equilíbrio, organizadas de modo cada vez melhor. Apesar do progresso, não se pode instaurar a força, aqui e agora, um mundo melhor, mas pode-se preparar transições que, progressivamente, se aproxime desse ideal. Em sua gênese, o Estado-social foi montado com peças e frações. Mas à medida que se foi fortalecendo, chegou à ambição de conduzir o progresso. Seu enfraquecimento, já na década de 70, é confirmado em pesquisas e estudos e, visivelmente, percebido na sociedade contemporânea.[15] O quadro da insegurança social que se pretende traçar, sob a ótica das camadas populares e da própria Polícia, poderá confirmar tal assertiva.

O Funcionalismo na Análise Sócio-Organizacional - Conceitos Preliminares

Todas as teorias de organização são fundamentadas em uma filosofia da ciência e uma teoria da sociedade, quer os teóricos estejam conscientes disto ou não. Para muitos, esta pode parecer uma afirmação injustificadamente banal e simplista. Na verdade, muitos teóricos parecem estar inconscientes ou, no mínimo, ignorar os pressupostos que as várias teorias refletem.

Burrel Gibson & Morgan, Garret

Através do paradigma funcionalista, a visão objetivista tem provido um quadro dominante na condução da sociologia acadêmica e no estudo das organizações. Ela se encontra firmemente enraizada na sociologia da regulação.

Originada na França, nas primeiras décadas do século XIX, a visão objetivista recebeu as maiores influências, particularmente, de Comte e de Durkheim. O funcionalismo, como forma de pensar, compreende as questões do controle sócio-organizacional no mundo contemporâneo, abordando o ser humano do ponto de vista objetivista, parecendo ignorar a natureza humana. Trata também das contradições e dos conflitos, interessando-se em explicar o *status quo,* a ordem e a integração social, com explanações essencialmente racionais de assuntos sociais.

Além disso, essa forma de ver e traduzir a realidade pragmática, com orientação freqüentemente dirigida para um problema, envolve-se no provimento de soluções práticas. É usual e firmemente identificada com a filosofia de engenharia social como base para a mudança da sociedade. Enfatiza a importância de entender a ordem, o equilíbrio e a estabilidade na sociedade, bem como os meios pelos quais eles podem ser mantidos. Enfim, é um conjunto de pressupostos envolvidos com a efetiva regulação e controle dos *affairs* sociais.

Quanto ao funcionalismo, ele pode ser entendido a partir da interação de três conjuntos de forças intelectuais: a teoria marxista, o idealismo germânico e o positivismo sociológico.[1] Ele se caracteriza por uma maneira de ver a existência de um fim em qualquer sistema social; contudo, tem sido usualmente visto como predominantemente, defensor do *status quo* e não da mudança, o que é próprio do marxismo.

O cruzamento dessas forças tem dado lugar, no plano da análise social, a algumas tendências, como o objetivismo, a teoria dos sistemas sociais, a teoria integrativa, a escola do interacionismo e a teoria da ação social, dentre outras. Porém, na análise das organizações, as que se destacam são: objetivismo, teoria do sistema social, pluralismo, teorias das disfunções burocráticas e quadro de referência da ação.

Robert Merton, por exemplo, vê a temática do controle social através da crítica da burocracia, entendendo-a como portadora de funções e disfunções. Isso ajuda a perceber as diferenças entre o tipo ideal weberiano e a realidade, abrindo espaços para considerações dos conflitos internos e externos, como um fenômeno merecedor de atenção no campo de estudos sócio-organizacionais e como exigência de controle, por parte da burocracia.

O Positivismo

Na concepção positivista, a realidade é única e objetiva e só se pode conhecê-la através do método científico ou positivo. Tal argumento contrapõe-se à idéia de que a realidade é plural e diversificada e que pode ser apreendida e explicada de várias formas e perspectivas. Esta última noção é entendida como básica na direção da complexidade do entendimento das organizações prestadoras de serviços, na estrutura sócio-econômica do mundo contemporâneo.

Se, no início, Comte posicionou a sociologia ou física social, no topo de uma hierarquia, cujos conhecimentos eram então conhecidos, ele o fez valendo-se da história das crenças dos povos e de sua fé na razão como único elemento totalmente normal da vida humana. Nenhum dos estados anteriores ao positivo, ao a-científico, estaria fundado em observações sistemáticas dos fenômenos e, sim, em maneiras místicas ou metafísicas de ver e interpretar os fenômenos sociais.

Esse raciocínio tem por base a lei dos três estados, segundo a qual o pensamento humano encontra-se em estreita articulação com a evolução das sociedades. A história é a base da fundamentação dessa lei e, a filosofia, a base epistemológica dessa maneira de pensar a ordem e o controle social, que vai inaugurar as novas possibilidades de tentativas de explicação dos fenômenos sociais. O primeiro estado é o teológico; o segundo, de transição, é o metafísico; e, finalmente, o último e normal, é o estado positivo. A fase final é a do pensamento racional, cientifico ou positivo (COMTE, 1909, p.21).

Segundo o positivismo, a maneira de desvendar a realidade deveria passar necessariamente pelo processo de observação sistemática dos fatos e pela verificação das afirmações. Nessa perspectiva, em nenhum momento Comte considerou a teoria como algo independente da observação. Em pleno contexto de forte dinâmica da consolidação capitalista, num processo acelerado de industrialização em novas bases tecnológicas, Comte vai defender as vantagens da propriedade privada e da liderança individual das organizações. A oposição emergente entre operários e empresários e segundo o positivismo não deveria ser preocupante, porque os interesses de ambos iriam concentrar-se na produção.[2]

O conceito de mais-valia de Marx[3] mostrou as contradições não admitidas pelo pensamento positivista, que entendia que a justiça social estaria alicerçada em imperativos morais. Assim, em relação ao papel dos empresários, deveria haver uma correção moral, a fim de que assumissem a função social(FERREIRA, 1995, p.429). O emergente seria, pois, uma união moral nas sociedades.

O conhecimento científico (positivo) das leis que regem os fenômenos sociais permitiria compreender os conflitos e as crises do seu tempo, anunciar o devir histórico e contribuir, dessa forma, para a regulação da vida social e política. Essa é uma premissa de Comte, porque ele considera o positivismo e a abordagem cientificista como o perfeito e último estágio do desenvolvimento do conhecimento.

Segundo a epistemologia de Comte há uma hierarquia de complexidade entre os fenômenos da natureza, em que os fins econômicos aparecem como preponderantes, em lugar dos objetivos teológicos. Em seu âmbito pode-se desenvolver um espírito racional para a

eficácia e para as verdadeiras necessidades humanas, incluindo-se a atividade tecnológica de transformação da natureza. Esse raciocínio tem por base a lei dos três estados: teológico, metafísico e positivo

O primeiro é o estado teológico (ou fictício). Nele, os fenômenos são explicados através de seres sobrenaturais que interviriam arbitrariamente no universo. Sob esse aspecto, os problemas são insolúveis, buscam-se as causas primordiais de todas as coisas. O pensamento é especulativo, mas a especulação caminha numa evolução própria do feiticismo para o politeísmo e, a seguir, para o monoteísmo. Todo estado teológico é típico de uma sociedade militar – uma sociedade de guerreiros.

O segundo estado do pensamento é o metafísico (ou abstrato). É uma época de transição: são invocadas, para explicar os fenômenos, entidades abstratas, como a natureza, em vez dos antigos agentes sobrenaturais. É o caso do culto à natureza no ocidente, no século XVIII. Nessa fase, encontram-se os monoteísmos, especulações sobre o espírito de observação.

Na terceira e última fase, tem-se o estado positivo (ou real). Nele, o homem limita-se a observar os fenômenos e a fixar relações regulares entre eles, sem procurar desvendar as causas primordiais dos acontecimentos. Essa fase caracterizaria o positivismo racional pela busca incessante das leis ou regularidade que regem os fenômenos.

Comte (1909, p.21-42) admite que a eficácia da concepção do estado positivo estaria nas possibilidades de autênticas observações, em lugar de explicações metafísicas. Afirma também que a virilidade da nossa inteligência consiste essencialmente em substituir, em toda parte, a inacessível determinação das causas primeiras, propriamente ditas, pela simples busca de leis, isto é, das relações constantes que existem entre os fenômenos observados.

Na ciência contemporânea grande partes dessas concepções se mantêm e fogem da conotação do termo positivista, que se confunde com empirismo. As idéias positivistas encontram campo fértil de desenvolvimento durante o processo da revolução industrial, no início do século XX, traduzindo as especificidades das diferentes idéias e culturas que se desenvolvem ao longo desse período, particularmente na França, Reino Unido e Alemanha. (FERREIRA,1995, p.429).

Augusto Comte reconhece as inter-relações existentes entre observação e teoria e, com o resgate histórico dos estados do conhecimento, precedentes do positivo, ou seja, do estado teológico e daquele da transição metafísica, vem reafirmar a natureza interdisciplinar do conhecimento social. Se já aponta o exame da complexidade do social, não poderia, contudo, avançar a ponto de esperar que suas teses estivessem muito longe de serem observadas no século XX e, mais exatamente, no século atual. Também não poderia esperar que o futuro trouxesse a idéia de que a imaginação não se subordina à observação, mesmo porque, a idéia de hierarquia nessa relação cede lugar à convivência crítica dessas duas formas de se posicionar frente ao mundo e à realidade do social.[4]

As forças e limitações do positivismo expressadas pelo paradigma mecanicista do início do século XX são por demais conhecidas no plano sócio-organizacional.[5] Em todo caso não será demais repetilas: desumanização, alienação, robotização, absenteísmo, dentre outras conseqüências negativas para os elevados ganhos de produtividade das organizações capitalistas.[6]

A Anomia

Anomia designa, no plano das representações, a desagregação dos valores e a ausência de referências. No plano das relações humanas, aponta para a desagregação do tecido de relações sociais. Foi na sua primeira obra, *Da Divisão do Trabalho Social*, que Durkheim (1977, p.8-53) instituiu esta noção, a de anomia e os respectivos papéis na construção da solidariedade, para explicar a ausência de qualquer laço dela na sociedade.

No momento em que o desenvolvimento da industrialização ameaçava romper solidariedades mais antigas, que ainda deviam muito à reprodução de uma ordem baseada na tradição e no costume, Durkheim discute as questões relativas à ordem social. Analisa a solidariedade como um vínculo problemático que assegura a complementaridade dos componentes de uma sociedade, a despeito da complexidade crescente de sua organização, e insiste, ademais, no estado de anomia jurídica e moral da vida econômica. Afirma que, nessa esfera de funções, a moral profissional não existe

senão em estado rudimentar. Assim, se existe uma moral profissional – do advogado, do soldado, do professor e de outras profissões –, os limites entre o que é permitido e o que é proibido, o que é justo e o que não o é, não têm nada de fixo, e parece que podem ser deslocados, quase arbitrariamente, pelos indivíduos (1977, p.8).

Toda a esfera da vida coletiva estaria, para Durkheim, em grande parte subtraída da ação moderadora da norma, e a esse estado de anomia deveriam ser atribuídos os conflitos incessantemente renovados e as desordens de todas as espécies.

A *norma* seria, então, para Durkheim, o que se pode chamar de mecanismo de controle das paixões e, portanto, da ordem social. Isso porque nada refrearia as forças em presença nem lhes assinalaria limites que fossem levadas a respeitar. Dessa forma, tenderiam a desenvolver-se, vindo a chocarem-se umas com as outras, recalcando-se e reduzindo-se mutuamente. Tratando-se de tréguas impostas por violência, elas são sempre tão provisórias que não pacificam os espíritos; e as paixões humanas não se detêm senão perante um poder moral que respeitem. Além do mais, se toda a autoridade desse gênero falha, é a lei do mais forte que reina e, latente ou manifesto, o estado de guerra torna-se necessariamente crônico. Argumenta Durkheim que a lei do mais forte é um artifício para justificar o estado de não-regulamentação, fazendo-se crer no favorecimento da liberdade individual. Ele assegura que:

> Nada é mais falso do que este antagonismo que, muito freqüentemente, se quis estabelecer entre a autoridade da norma e a liberdade do indivíduo. Muito pelo contrário, a liberdade (referimo-nos à liberdade justa, a que a sociedade tem o dever de fazer respeitar) é ela própria o produto de uma regulamentação. [...] Não posso ser livre senão na medida em que o outro é impedido de se beneficiar da sua superioridade física, econômica ou outra de que dispõe, para sujeitar a minha liberdade; e a norma social, só ela, pode tornar-se obstáculos dos abusos de poder. (1977, p.8)

Defendendo a regulamentação, Durkheim (1977, p.10) observa a sua necessidade social para assegurar aos indivíduos a independência econômica, sem a qual a liberdade não é senão nominal. Diz ele: “que não somos naturalmente inclinados a contrariarmo-nos

nem a coagirmo-nos; portanto, se não somos convidados, em cada momento, a exercer sobre nós esta coação, sem a qual não há moral, como lhe tomaríamos o hábito?"

O controle social por ele defendido centra-se basicamente na coerção, na idéia da possibilidade de o indivíduo ultrapassar-se a si mesmo:

> a vida comum é atraente ao mesmo tempo em que é coercitiva. Considera que a coação é necessária para levar o homem a ultrapassar-se a si mesmo, [...] a juntar à sua natureza física uma outra natureza, sendo que, na medida em que ele aprende a apreciar os encantos dessa existência nova, adquire [...] também [...] a necessidade dela, não havendo nenhum tipo da atividade em que ele não a procure com paixão. (1977, p.23)

Para Durkheim, uma das bases fundamentais da ordem social é a divisão do trabalho, que não é específica do mundo econômico, mas da qual as sociedades começaram a tomar consciência somente em fins do século XIX. Citando Nicômaco, ele vai reafirmar a importância da divisão do trabalho e observa inclusive que Adam Smith foi o primeiro a tentar enquadrá-la teoricamente (1977, p.51). Durkheim recorre à biologia ao tentar desvendar a função da divisão do trabalho, comparando-a ao funcionamento de um organismo. Para tanto, define função a partir de reflexões sobre o funcionamento do corpo, como algo necessário à manutenção de um sistema, e processo dinâmico que guarda relações de dependência com os demais elementos componentes de um mesmo sistema. A questão da origem do trabalho, em Durkheim centra-se nas relações entre o indivíduo e a sociedade, mais especificamente nas relações entre a personalidade individual e a solidariedade social.

Por outro lado, insiste em conhecer quais necessidades a divisão do trabalho corresponde e, nessa busca, Durkheim opta por comparar a densidade moral da divisão do trabalho com outras funções, cujo caráter moral não é discutido. As atividades industriais responderiam a uma necessidade, mas não às morais. Trata-se aí de necessidades úteis, embora não tenham nada de moralmente obrigatório. Efetivamente, nos grandes centros industriais é que os crimes e os suicídios são mais numerosos. Em todo caso, vai preferir não afirmar categori-

camente que a civilização é imoral, mas pela análise do número médio de suicídios, de crimes de todo tipo, acaba estabelecendo a dimensão da imoralidade nas sociedades industriais capitalistas.

A relação que estabelece entre o progresso da indústria e o aumento dos crimes e dos suicídios é direta. Essa hipótese durkheimiana continua sendo comprovada a todo instante. Na atualidade, as contradições do capitalismo vêm aprofundando os paradoxos da vida social por ele gerados, num crescente estado de anomia.

Segundo Durkheim (1977, p.52), no direito penal dos povos menos civilizados, o assassínio é visto como o maior dos crimes. No entanto, uma crise econômica, uma crise na bolsa, e até mesmo uma falência, podem desorganizar muito mais gravemente o corpo social que um homicídio isolado.

Diz ainda o autor em pauta que, no futuro, a segurança geral estaria ameaçada, se o ato ficasse impune. No entanto, se comparar a importância desse perigo, por mais real que seja, com a pena, a desproporção é surpreendente. E afirma ainda que, não se deve dizer que um ato ofende a consciência comum porque é criminoso, mas que é criminoso porque ofende a consciência comum; que não o reprovamos porque é crime, mas é um crime porque o reprovamos. E que um sentimento qualquer que ofenda o fim da consciência coletiva é ato criminoso, isto é, que ofenda estados fortes e definidos da consciência coletiva (FERREIRA, 1977, p.53).

Durkheim diz também que é a partilha de funções na divisão do trabalho que determina as relações de amizade. A função da divisão do trabalho é criar, entre duas ou mais pessoas, um sentimento de solidariedade. Qualquer que seja a maneira pela qual esse resultado seja obtido, vai suscitar uma sociedade de amigos. Do ponto de vista defendido neste estudo, Braverman (1996) critica de forma correta essa idéia de Durkheim, discutindo a natureza obrigatória do trabalho no capitalismo. Para Durkheim (1977), contudo, a obrigatoriedade é um componente natural que faz parte do processo de aceitação da norma pelo indivíduo e a natureza desse laço permite explicar a ordem. Ao estudar a natureza desse laço social, ele busca apreender os fatores de ordem, deduzindo duas formas principais de ligação entre os homens: a solidariedade mecânica e a solidariedade orgânica. A primeira seria

encontrada nas sociedades tradicionais, nos agrupamentos humanos estáveis e restritos, em que os indivíduos se assemelham pela função e pela identidade de suas representações, com os mesmos sentimentos e valores e reconhecendo o mesmo elemento sagrado.

Quanto à solidariedade orgânica, esta seria uma forma de relação entre os homens, específica das sociedades modernas, funcionando pelo princípio da diferenciação operada pela divisão do trabalho. Os indivíduos não se assemelham, mas têm consciência de participar, enquanto partes, do bom funcionamento da totalidade.

O Desvio

O conceito de desvio refere-se à ausência de conformidade às normas sociais. Aplica-se às condutas individuais ou coletivas que transgridem, àquelas normas em uma dada sociedade ou grupo. Um comportamento só pode ser qualificado de desviante tomando-se como referência os padrões normativos da sociedade em que emerge. Segundo Ferreira (1995, p.429), cada sociedade, ao definir a esfera dos comportamentos socialmente aceitáveis, define ao mesmo tempo uma esfera de condutas desviantes.

A problemática do desvio é assim de natureza relacional e classificatória. Um mesmo ato ou fenômeno pode ser visto de duas formas: como atentado à ordem ou como incapacidade de os grupos sociais engendrarem seus processos de socialização e contenção dos comportamentos dos seus membros. A discussão da problemática do desvio progride ainda mais, adaptando-se a perspectiva que não o considera apenas pelo ângulo da incapacidade do desviante de adaptar-se às normas gerais da sociedade de que faz parte, mesmo porque os indivíduos, ao transgredirem as normas dominantes, não estão, ao mesmo tempo, recusando a vida social. Ao contrário, transgridem com a aquiescência do outro. Assim, paradoxalmente, "o desvio é um fenômeno de conformidade" (1995, p.429).

As diversas correntes de pensamento abordam de diferentes formas o problema do desvio. Numa primeira fase, denominada de *clínica*, os comportamentos desviantes foram classificados como casos de

patologia individual e considerados como resultado de desordens mentais ou físicas, muitas vezes de origem hereditária. Nessa abordagem, defendia-se que o delinqüente ou criminoso constituía um tipo antropológico à parte e o desvio e o crime eram tratados como sinônimos.[7]

Uma segunda abordagem é a sócio-estatística, na qual a temática do desvio constrói-se à volta do conceito de anomia, discutido no item anterior, a partir de uma hipótese herdeira, em linha direta, do pensamento de Durkheim. Com essa observação, o *desvio* passa a integrar o rol das temáticas sociológicas. Nas expressões do crime e do suicídio o desvio é considerado como um "fenômeno social que se reflete nas estatísticas sociais"(FERREIRA, 1995, p.432). A questão do desvio passa, assim, a ser visto como de natureza social, tal como os vícios, a criminalidade, a marginalidade, enfim, a anomia social.

Além dessas duas abordagens, há uma terceira corrente, a construtivista, que vê o desvio como resultado de um processo de definição social. Deixa-se de ver, nessa perspectiva, o desvio como um fenômeno que emerge da estrutura das sociedades. Por último, surgem várias análises que não recusam as anteriores, mas colocam o foco nos aspectos do desvio como uma alternativa estratégica de escolha racional. Dentre os vários autores que se afinam com essa abordagem, citam-se os pertencentes à chamada Escola de Chicago e Roberto Merton, podendo-se também apontar, segundo Ferreira (1995, p.437), os ligados à teoria da rotulagem e à análise estratégica.

O desvio, na perspectiva da Escola de Chicago, que vem sendo abordado desde os anos 30, foi analisado observando o problema da densidade moral nas grandes metrópoles industriais. Sublinha os mecanismos que conduzem à desagregação moral e à desagregação do tecido social e também os que provocam a exclusão material e moral do gueto. É esse grupo que primeiro toma o gueto como objeto de pesquisa, revelando como os espaços dessas áreas naturais recompõem, à sua maneira, um laço social parcial de tipo comunitário.

As razões para o desenvolvimento científico do estudo do fenômeno do desvio pelos estudiosos de Chicago, entre as décadas de 1920 e 1930, são amplamente conhecidas. No momento em que o capitalismo viveu a sua primeira crise, em 1929, mais conhecida como a crise de superprodução. A referência do progresso da civili-

zação centrava-se no *urbano* e esse deveria representar o espaço de vida superior. Naquelas circunstâncias de crise em todos as áreas, quando se esgarçavam, na cidade, os laços sociais e morais, a instalar-se um quadro de total *anomia*, a Escola de Chicago, já desenvolvia investigações que viriam a indicar pistas de soluções para os problemas ali vivenciados na ocasião.

A cidade foi vista por eles como um organismo natural, dotada de aglomeração de indivíduos e de equipamentos coletivos que detêm *um estado de espírito*. Caracterizada por uma morfologia física, a cidade possui uma consciência coletiva, que se forma de maneira natural. Possui divindades protetoras e raízes, uma história coletiva, e é dotada de uma organização material e moral em interação, podendo aparentar-se com a imagem de um *organismo vivo*, tal como é definido em biologia e em imagens afins da ecologia.

Ainda na visão dos pesquisadores da Escola de Chicago a comunidade urbana estaria submetida a processos naturais de seleção e competição, que definem a dimensão e os princípios de organização do sistema. Defensores de um papel pró-ativo do pesquisador e da pesquisa científica para o processo de mudança social, propunham o envolvimento da pesquisa na erradicação da delinqüência, da pobreza, do alcoolismo, da segregação social e do crime que afetavam Chicago naquele período.

Dessa forma, o fator principal do desvio estaria na ausência de relações primárias básicas. Estas teriam sido substituídas por secundárias, pela falta dos processos de socialização. Essa ausência progressiva das relações primárias seria, pois, um dos principais fatores do crescente estado de desvio social em Chicago. As estatísticas mostravam um quadro de desintegração da ordem moral: numerosos divórcios, vagabundagem e criminalidade (FERREIRA, 1995). Seguindo esse raciocínio, as relações sociais secundárias deveriam evoluir para uma ação organizada, de tipo comunicacional. A consciência coletiva seria a condição para integrar os indivíduos nos grupos. A religião, a família, as organizações econômicas e as instituições políticas deveriam ter uma função a desempenhar como agentes de controle, e a opinião pública seria a grande condutora do controle social, na vida cotidiana das comunidades locais.

A Escola de Chicago desenvolveu ainda frutíferos trabalhos de investigação empírica de orientação antropológica e etnográfica. Destacou-se, dentre esses, o estudo sobre os trabalhadores ocasionais, pela relevância de suas observações em relação a uma nova maneira de olhar o desvio e o desviante. Este último seria a vítima de um tipo de sociedade que se demonstra incapaz de integrá-lo no quadro da sua racionalidade econômica. Esses trabalhadores excluídos pela sociedade personificam uma condição econômica, social, política e cultural, que pode ser vista como característica da sociedade capitalista.

O desvio social na Teoria da Rotulagem, na perspectiva de Becker (1963) e Goffman(1990)[8], parte da existência de vários mundos alternativos à norma oficial. Essa concepção é trabalhada por eles, interacionistas simbólicos, sem recorrer ao conceito de anomia. Eles entendem que "a exclusão não é o vazio, nem nas representações nem no laço social que liga os excluídos em conjunto. Se há vazio ou, mais exatamente, símbolos de ordem negativa, estes constituem imagem ou uma etiqueta negativa que a sociedade prende ao estigma" (XIMERRAS, 1997, p.144).

No paradigma interacionista, os indivíduos são vistos como permanentemente engajados em processos interpretativos. Nessa perspectiva, os símbolos são como estruturas a partir das quais as pessoas concretizam e dão significados às suas vidas.

A partir dos anos 60, a corrente interacionista-simbólica dedica-se, por sua vez, a trabalhar sobre as formas de exclusão, considerando a sociedade e os excluídos como dois sistemas em interação. Mas esse confronto face-a-face é um duelo que se joga com golpes feitos de representações estigmatizantes. Trata-se principalmente de atingir exclusões simbólicas. Os investigadores do interacionismo simbólico vão demonstrar que as minorias forjam também mecanismos de proteção de exclusão de ordem simbólica. Propõem a hipótese de que, as áreas naturais formadas pelos bairros, poderiam desenvolver entre si relações macro-sociais de tipo orgânico ou, mais exatamente, ecológico. Vão também desenvolver uma análise do tecido urbano e do laço social baseada no modelo de uma teoria da ecologia urbana.

Segundo a concepção da ecologia, qualquer agregação humana tende a organizar-se no plano material e espiritual de maneira natural. Os processos em ação na estruturação da comunidade urbana aparentam-se aos das comunidades animais e vegetais. A concorrência é um princípio organizador porque provoca uma distribuição ordenada para estabelecer uma estrutura; por outro lado, provoca também uma diferenciação e uma individuação que contribuem para o desenvolvimento do individualismo. A comunicação é um fator de reconstituição dos entendimentos e das solidariedades permite integrar, sintetizar, consolidar os indivíduos e os grupos e, conseqüentemente, as relações sociais no interior do organismo global. Pode-se, pois, chamar de ecologia humana à disciplina que estuda as relações sociais e temporais dos seres humanos, afetos por fatores de seleção.

Burrel e Morgan (1979, p.133), tomando como referência os primeiros trabalhos de Merton[9] sobre grupo de referência e teoria da anomia – onde o autor busca entender como surgem os sub-agrupamentos dentro de um contexto de estrutura social – mostram como este tenta descobrir o modo como as estruturas sociais exercem uma pressão definitiva sobre certas pessoas numa sociedade, para engajarem-se em comportamentos não-conformistas. Sua perspectiva é descrita como aquela de um analista funcional, que considera o comportamento socialmente desviante um produto da estrutura social, tanto quanto o comportamento conformista sugere a existência de um sistema central de valores normativos.

Segundo esses mesmos autores, em meios às possíveis relações entre elementos básicos da estrutura social, tais como os objetivos culturais e os meios institucionalizados de alcançá-los, Merton é capaz de desenvolver uma tipologia de adaptação do indivíduo que, em adição à conformidade, dá lugar a um comportamento aberrante, associado com inovação, ritualismo, fuga e rebelião. O posicionamento de Merton a respeito do comportamento desviante ou aberrante se coloca em total oposição à visão do interacionismo simbólico, que ressalta o caráter emergente de normas e valores. Ora, de uma perspectiva interacionista, as normas e valores são socialmente geradas e sustentadas pelos seres humanos em suas interações diárias com os outros. Para Merton (1966), entretanto, eles são parte de um contexto social pré-definido, dentro do qual a ação social acontece.

Em linhas gerais, tomando por base os trabalhos de Merton, Burrel e Morgan consideram que a teoria do grupo de referência objetivaria sistematizar as determinantes e conseqüências daqueles processos de evolução e de auto-avaliação em que o indivíduo toma os valores e padrões de outros, ou de grupos, como uma estrutura de referência comparativa. Eles argumentam que os problemas que criam a rigidez geram mais respostas dentro da organização, porque reforçam a importância da conformidade e as regras.

Dessa forma, a situação torna-se cumulativamente mais grave na medida em que os burocratas procuram defender suas ações contra pressões externas ao tentar explicar a fonte estrutural dos desvios. Esse modelo enfatiza também as disfunções que emergem da tentativa de atingir o controle estrutural sobre as operações da organização, sendo esse aspecto, do ponto de vista deste livro, o que mais identifica as contribuições de Merton no campo dos estudos organizacionais.

O Controle Social

Enquanto conceito universal pode-se dizer que o controle social varia em forma e conteúdo, de sociedade para sociedade. É difícil imaginar a existência de uma sociedade que não adote qualquer dispositivo de segurança, visando à contenção das condutas que ameaçam a sua própria ordem. Ferreira, com base em Clastres, afirma que mesmo no caso das sociedades mais simples, como as chamadas sociedades sem Estado, as provas da existência do controle social são irrefutáveis. Nelas, as sanções, de natureza religiosa, mística e outras, correspondem ao que se encontra nas sociedades mais complexas (1995, p.430).

O controle social sempre existiu na história da humanidade. Contudo, seu estudo sistemático dar-se-á somente no início do século XX. É sob as condições da nova ordem capitalista, que alteraram substantivamente a natureza do controle social, que se passa a discutir. A temática do controle social é central na análise organizacional, pelo fato das organizações serem essencialmente instâncias de produção de bens, de conhecimento, entre outras, bem como instâncias de controle a serviço de sistemas sociais maiores.

Tal fato não tem passado despercebido aos estudos organizacionais, tanto em relação aos mecanismos internos, bem como em relação às formas de estrutura organizacional – ambos, porém, voltados para a função de controle social.

É no contexto histórico específico, no início do século XX, que se expressa a preocupação com a velocidade, com o novo, com o transitório e a intensidade, e com toda uma escala de valores e crenças (MODRIS, 1991, p.12). E expressam-se também nas análises sócio-organizacionais e na prática de gestão das organizações industriais. O modelo fordista constitui um exemplo dessa prática de gestão.

Segundo Ferreira (1995), tais alterações consistiram sobretudo :na progressiva transformação e perda de influência dos grupos primários tradicionais e no correspondente aumento da esfera de ação dos grupos secundários; na difusão de uma racionalidade instrumental; e na adoção de novos valores, normas e ideologias.

Somente em fins de década de 70 é que o controle social assume novas feições e novos propósitos no contexto da ordem capitalista. O fim da divisão do mundo em blocos ideológicos no final da década de 80, com a plena hegemonia capitalista, ampliou o conflito de identidades ou de crise de paradigmas que se manifestava desde o decênio anterior, redimensionando rupturas no campo estético e na epistemologia funcionalista do universo científico.

A difusão da racionalidade instrumental refletiu-se no aumento da capacidade produtiva das sociedades e, em conseqüência, da riqueza social e da quantidade de bens e serviços socialmente disponíveis; esta última passou a ser pautada pela lógica do lucro, da acumulação e do investimento. Tal difusão refletiu-se ainda na sistemática criação de novas necessidades, portanto, na criação de um novo tipo de agente social: o consumidor-padrão. A idéia de progresso científico e técnico revelou-se, assim, o meio e o fim das sociedades industriais. Ferreira (1995), recorrendo a Mumford, discute que tanto a natureza como o homem tornaram-se objeto de transformação sistemática, e argumenta que diversidade e fragmentação parecem ser as palavras que melhor descrevem o quadro ideológico e normativo que acompanha o advento da sociedade moderna.

Apenas alguns princípios mais amplos e de conteúdo mais geral parecem constituir o objeto consensual da vida cultural dessa sociedade. É o caso nomeadamente dos princípios de democracia, de cidadania, de individualismo e da universalidade. Estes, juntamente com a crença na razão e no progresso, angariaram esperanças por todo lado. Aos membros das sociedades modernas foi oferecido, sem distinção, o sonho do acesso à riqueza, ao prestígio social e ao exercício do poder. Mas, para além dessa ideologia mínima, a modernidade trouxe consigo uma maior tolerância, assim como colocou a ênfase na liberdade e criatividade individual. Todas essas transformações afetaram o modo como o controle social passa a ser visto, emergindo uma reflexão, nesse período, que continua ainda muito forte, num elevado grau de complexidade: a idéia do mal-estar da civilização.

Em fins do século XIX e na primeira década do XX, Durkheim (1997) já discutia dimensões relevantes do controle nas sociedades modernas, chamando a atenção, inclusive, para os perigos da industrialização.[10]

Para Lemert, Goffman, e Becker, o controle social pode se analisado a partir das representações sociais, alterando substancialmente o conceito de crime e desvio social, para nova compreensão do desvio social.[11] Lemert, entre as décadas de 50 e 60, encontra-se entre os que mais contribuíram para a teoria da Rotulagem, onde o controle social torna-se o eixo explicativo do desvio social. Ele desenvolve os conceitos de desvio primário e secundário, afirmando que, ao se reprimir, estigmatizar e segregar os desviantes termina-se por transformá-los em agentes ativos do desvio, obrigando-os a construir uma identidade especificamente desviante.[12] Segundo Lemert, todos os grupos sociais ou indivíduos que são sujeitos a um controle e a uma rotulagem social, com facilidade adotam um tipo de desvio secundário como forma de reação própria. O desviante terá maior identidade junto a todos aquele que adotaram o mesmo tipo de desvio. Nessas condições, entende-se porque ladrões, prostitutas, drogados e pessoas com problemas físicos e psíquicos constroem sub-culturas específicas, que funcionam como modalidade de resposta à rotulagem social. Os desviantes, desse modo, ao construírem uma identidade própria, conseguem mais facilmente resistir às pressões dos mecanismos do controle social.

Becker também deu uma contribuição importante para a *teoria da rotulagem,* tendo, quando jovem, vivido um certo tipo de marginalidade social, associada ao mundo da música e da droga. Dessa experiência resultou, em parte, um trabalho de investigação, em que descreve os aspectos centrais das relações entre o controle social e o desvio (1995, p.445).

Ferreira, reportando-se a esse autor, discute a tese de que:

> O comportamento desviante é conseqüência de um processo social interativo, em que o controle social, com suas normas, as suas sanções e os seus rótulos estigmatizantes desempenha um importante papel. O fenômeno do desvio, antes de qualquer coisa, radica numa realidade social que pressupõe a existência prévia dos elementos que o geram: regras, normas e sanções. O desvio só existe porque os indivíduos não se identificam ou não se adequam ao caráter prescrito das normas, dos papéis, da moral e da cultura de uma sociedade. (1995, p.430)

Para Becker, a raiz do desvio estaria na própria ordem social e no processo desencadeado pelo controle social da sociedade. A partir do momento em que os indivíduos não se integram normativamente nessa ordem, não lhes resta outro caminho a não ser o de evoluir para comportamentos desviantes. As normas e a moral que os grupos sociais utilizam funcionam como produtores do estigma e de uma rotulagem negativa que, em última análise, gera o desvio. Um dos importantes aspectos observados por Ferreira, com base nas idéias de Becker, é o aspecto de que "o controle social funciona mais como elemento de desorganização social do que como elemento de socialização e coesão social, fenômeno que será, cuidadosamente, observado na análise desenvolvida sobre a natureza do controle exercido pelas organizações burocrática, particularmente as policiais."

Goffman privilegiou a observação micro-sociológica. Isto é, estudou instituições de tipo totalitário e identificou os seguintes domínios como de sua incidência: apoio a pessoas dependentes e debilitadas (instituições para velhos, cegos e órfãos); regulação e controle de pessoas dependentes e perigosas para a comunidade (sanatórios, hospitais psiquiátricos e outras instituições que albergam doenças consideradas malditas); proteção das ameaças intencionais contra a socieda-

de (prisões e campos de concentração); utilidade básica para a sociedade (casernas, internatos, campos de trabalho e colônias); funções espirituais e religiosas para fortalecer moralmente a sociedade (abadias, mosteiros, conventos e outros tipos de comunidades religiosas).

A partir de um estudo realizado por Goffman – *Os Asilos* –, entre 1954 e 1957, no hospital psiquiátrico de Washington, o autor demonstra, de forma inequívoca, como o controle social exercido por esse tipo de instituição totalitária gera formas específicas de desvios estereotipados. No seu entendimento, essas instituições servem para separar os doentes mentais da sociedade e funcionam como agentes de repressão de degradação humana. Em vez de favorecerem a reabilitação e a recuperação dos doentes mentais que têm por função tratar os hospitais, são, antes de tudo, produtores da doença mental. Por essa via, o controle justifica a sua existência como instituição totalitária, isto é, reforça sua própria legitimidade.

A dimensão e natureza do desvio nas instituições totalitárias resultam também de um conjunto de trocas entre controladores e controlados (os desviantes). O desvio não provém somente do tipo de controle social que é exercido por uma instituição, mas também das relações de força e das cumplicidades que se estabelecem entre os que controlam e os que são controlados.

Além dos estudos das instituições totalitárias, Goffman dedicou-se ainda a analise do estigma social,[13] sendo igualmente nítida, em seus estudos, sua adesão à teoria da rotulagem. Para ele, o controle tem um impacto importante sobre todos os grupos sociais e indivíduos, na medida em que faz com que tudo o que se afasta da normalidade passe a ser objeto de estigma. Nesse aspecto, tanto a menor deficiência física como o crime, ou os atentados ao pudor e à moral vigente, podem ser objetos do controle social e, por essa via, transformados em formas estigmatizadas e desviantes.

A necessidade histórica do controle social caminha junto com as novas maneiras de conceber o trabalho e conduzir os processos produtivos, emergentes das mutações tecnológicas. Um novo perfil quantitativo e qualitativo do contingente de operários nas organizações industriais capitalistas, à época do seu surgimento, demandava novas funções, dentre elas a de controle (BRAVERMAN, 1996, p.54).

Segundo Becker, a raiz do desvio estaria na própria ordem estabelecida e no processo desencadeado pelo controle social. A partir do momento em que os indivíduos não se integram normativamente nessa ordem, não lhes resta outro caminho, senão o de evoluir para comportamentos desviantes. As normas e a moral que os grupos sociais utilizam, funcionam como produtores do estigma e de uma rotulagem negativa que, em última analise, gera o desvio. Um dos importantes aspectos observados por Ferreira, com base nas idéias de Becker, é o controle como elemento de desorganização social, mais do que elemento de socialização e coesão social.

Pode-se resumir das contribuições teóricas, aqui creditadas, as seguintes hipóteses teóricas:

- Os ladrões, prostitutas, drogados e pessoas com problemas físicos, psíquicos constroem sub-culturas específicas que funcionam como modalidade de resposta à rotulagem social;
- Os desviantes constroem identidades próprias, como resistência às pressões dos mecanismos do controle social. Todos os grupos sociais ou indivíduos que são sujeitos a um controle adotam um tipo de desvio secundário como forma de reação própria;
- O desviante terá maior identidade junto daqueles que adotaram o mesmo tipo de desvio;
- O comportamento desviante é conseqüência de um processo social interativo, em que o controle social, com suas normas, as suas sanções e os seus rótulos estigmatizantes desempenham um importante papel;
- O fenômeno do desvio radica numa realidade social que pressupõe a existência prévia dos elementos que o geram: regras, normas e sanções;
- O desvio só existe porque os indivíduos não se identificam ou não se adequam ao caráter prescrito das normas, dos papéis, da moral e da cultura de uma sociedade;
- As normas e a moral que os grupos sociais utilizam funcionam como produtores do estigma e de uma rotulagem negativa que, em última análise, gera o desvio.

Por fim, indaga-se: será que o controle social é, de fato, muito mais um processo de desorganização, do que de socialização e coesão social?

Organização Burocrática e Controle Social

Os temas da ordem social,
da desigualdade, do poder,
e da organização social estão esboçados
muito antes de haver sociologia;
os sociólogos constroem as suas
disciplinas num permanente diálogo com
o passado e com os autores mais
representativos desse passado.

Ferreira

A problemática da organização burocrática na atualidade é compreendida como estrutura e forma de pensar, materializada no controle social, particularmente sob condições de insegurança e desigualdade entre diferentes e múltiplos poderes sociais.

Os modelos alternativos de busca de flexibilidade, em substituição ao burocrático, vêm-se defrontando com dificuldades e insuficiências nas suas abordagens, uma vez que o problema da rigidez burocrática continua sendo um campo de incerteza e dilema, ainda dependentes de condições sociais não resolvidas. As organizações prosseguem apresentando certas características típicas do modelo weberiano, que as definiu como um poder legal-formal, diferentemente do tradicional e do carismático, instalando-se, no percurso do século XX e na atualidade, grandes inquietações, pela problemática da sua deterioração e da necessidade social dos serviços a serem por elas prestados, especialmente os governamentais.

Essa problemática visualizada, com maior ênfase na década de 70, por diversos teóricos, foi tratada de forma radical por Warren Bennis (1973), prevendo que o mundo veria nos próximos 25 a 50 anos, portanto entre 1998 e 2023, o fim da organização burocrática. Ao contrário de suas previsões, este fato ainda não se constatou, podendo-se até afirmar, frente às evidências atuais, a tendência para a sua permanência, como forma de expressão de controle de poderes, em espaços sociais racionalmente estruturados.

Essa tendência sugere como resultado de insegurança social e do apelo de proteção dos indivíduos, os quais, quanto mais desarmados se encontram, tanto mais o fenômeno burocrático aparece como uma forma de controle pelo Estado, da sociedade, das organizações e dos indivíduos.

Optamos por tratar tais questões pelo caminho do controle, visto sob a lógica de diferentes poderes, em situação de ambigüidades e paradoxos, à luz do pensamento weberiano, matriz histórica do pensar burocrático; e também das abordagens desse fenômeno, na perspectiva do conhecimento sócio-organizacional, através das idéias de diferentes pesquisadores, para subsidiar a compreensão do papel da polícia na segurança pública, bem como as suas possibilidades de mudança.

Burocracia, Organização e Poder

Embora seja aparentemente simples a constatação da força burocrática, observa-se que esse fenômeno tem escapado a toda tentativa de definição. É que, quando se fala em burocracia, fala-se na verdade de vários fenômenos associados. Ora se está referindo-se à classe dominante; ora à camada social de altos funcionários públicos e administradores de empresa comuns em países capitalistas, e ora se alude a um tipo de organização – a organização burocrática – onde a divisão do trabalho é metódica e disciplinadamente conduzida para os fins perseguidos, ou, ainda, para um modo de pensar ou de viver.

No sentido popular, a burocracia é entendida como papelada, número exagerado de tramitações, apego excessivo aos regulamentos, morosidade, enfim, ineficiência. A bem da verdade, incorporou-se ao termo burocracia aquelas expressões negativas, estudadas por Merton[1], como disfunções burocráticas e, posteriormente também, por Crozier, como funções latentes desse sistema.

Etimologicamente, a palavra burocracia origina-se do latim vulgar *bura – pano grosseiro de lã*. O primeiro sentido atribuído ao termo, já no século IV, e a seu derivado *bureau* , nos séculos XII ao XV, segundo Lakatos (1977, p.53), referia-se à própria mesa de escrever e ao lugar onde ela se encontra. A seguir, sucessivas significações foram desen-

volvidas: “local de trabalho de quem desenvolve qualquer atividade profissional sobre mesas, pessoas que exercem tal função [...].” No século XVIII, significou a influência crescente dos escritórios (e da administração) na atividade das pessoas. Foi, no entanto, o economista francês Jean-Clau-de Marie Vincent (1712-1759), o formulador do hibridismo *bureaucratie*, ao juntar ao termo *bureau* o radical *kratia* (poder, autoridade, lei), do grego *krátos* (força, domínio, poderio). Em português, o termo se firmou como burocracia e burocrático.

Na acepção marxista, a burocracia foi estudada como forma de dominação estatal na antiga Mesopotâmia, China, Índia, Império Inca, Antigo Egito e Rússia. Assim, para Marx, a burocracia emerge como mediação entre os interesses particulares e gerais, em função do modo de produção asiático, para explorar as obras hidráulicas de irrigação do solo. Para tanto, a burocracia vai coordenar os esforços da sociedade de então e, posteriormente, vai explorar as comunidades subordinadas a ela, através da apropriação da terra pelo Estado (estatização da terra) e, inclusive, da posse do excedente econômico. O modo de produção asiático caracterizou-se pela intervenção do Estado na economia, tendo como base a burocracia, seja no âmbito estatal, seja no âmbito das corporações privadas. A burocracia mantinha sob sua tutela as classes comerciante e campesina, assim como toda a aristocracia territorial, porquanto dependiam dela para manter as obras hidráulicas e a nomeação para a administração pública[2] (1971).

O desenvolvimento desse mecanismo, como forma dominante de estruturação de atividades sociais, acompanha o desenvolvimento industrial capitalista, a partir de dois principais tipos de organização: a empresarial e a estatal.

> Quanto mais as empresas e o Estado se organizavam, melhor suas relações se ajustavam; quanto mais o trabalho era racionalizado e sistematizado através de organização, maior era o desenvolvimento [...] O Estado, como um poder burocrático organizado e, a um tempo, burocracia civil e militar, e dispondo do monopólio da violência, isto é, em poderes de legislar e tributar, exerce estas atividades, através de aparelhos repressivos ideológicos e econômicos. (MOTA, 1988, p.56)

É preciso ter sempre em mente que Weber definiu o poder como sendo a possibilidade de alguém ou de algum grupo impor seu arbítrio sobre o comportamento de outros. Mas ele não está interessado no poder em geral, e sim em um tipo particular, que é a dominação. A dominação caracteriza-se como um estado de coisas em que o governante – ou seja, a pessoa que impõe seu arbítrio sobre os demais – acredita ter o direito de exercer o poder. Já o governado, vai considerar sua obrigação obedecer às ordens do governante. Na dominação, que é uma das categorias de autoridade estabelecida, existem princípios e crenças que tornam legítimo aos olhos do governante e dos governados o exercício do poder. E essa legitimidade acaba por conferir estabilidade à dominação. Esse aparato administrativo que corresponde à dominação legal dá-se o nome de burocracia ou organizações burocráticas (1963).

Delineamento e complexidade da Organização Burocrática

Por ter absorvido a crítica marxista da democracia burguesa, Weber afastou-se do conservantismo e do monarquismo. Acreditava que a democracia constitucional era a única solução para os problemas internos e externos da Alemanha de seu tempo. Nessa perspectiva, a abordagem weberiana da estrutura política aproxima-se da abordagem marxista das estruturas econômicas. Enquanto Marx relaciona os vários fatores sociais e políticos aos meios de produção, Weber, em questões políticas, encara o controle sobre as armas e sobre os meios de administração. Essa preocupação com o controle dos meios materiais de poder político é tão fundamental para a compreensão dos tipos de estrutura política, quanto a preocupação com os meios de produção; e, no caso de Marx, é importante também para a compreensão das estruturas econômicas.

Para Weber, as burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, e não no poder patriarcal, patrimonial ou carismático. A burocracia é, para ele, um tipo de poder legal-formal, fundado na racionalidade em relação aos fins.

Cumpre, portanto, caracterizar a forma de organização a que corresponderia este tipo de poder, na acepção original weberiana, a fim de se obter um quadro de referência da análise que se quer empreender.

O aparato administrativo em que se assentaria a racionalidade burocrática, na acepção weberiana, poderia ser traduzido sinteticamente através de três características básicas: formalização, impessoalidade e direção por administradores profissionais, segundo Motta e Bresser Pereira (1988, p.66). Para conseguir eficiência, a burocracia precisa especificar antecipadamente e nos mínimos detalhes esses elementos, indicando com isso como a ação deveria ser realizada. Detalhadamente, tais características estão indicadas como: caráter legal das normas e regulamentos e das comunicações; caráter racional da divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos estandardizados; competência técnica e meritocracia; especialização da administração que é separada da propriedade; profissionalização dos participantes; e completa previsibilidade do funcionamento.

O formalismo da burocracia se expressa no fato da autoridade derivar de um sistema de normas racionais escritas e exaustivas. Essas normas definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins pretendidos. A administração é formalmente planejada, organizada, e sua execução se realiza através de documentos escritos. Em síntese, o formalismo exprime-se na autoridade que deriva de normas racionais-legais. Tais normas são validadas por este critério, o que confere à pessoa investida da autoridade o poder de coação sobre os subordinados, colocando à sua disposição meios coercitivos capazes de impor disciplina. A autoridade é baseada no direito, isto é, num sistema de normas, cuja obediência pode ser imposta pela coação.

O poder do administrador burocrático está definido pelas funções que ele exerce num sistema firmemente organizado de mando e subordinação, mediante supervisão dos inferiores pelos superiores. A organização assume, assim, uma forma piramidal.

Ora, em uma burocracia plenamente desenvolvida, afirma Weber que a hierarquia de funções é monocrática, ou seja, existe apenas

um chefe para cada subordinado, ao invés de comissões várias. Segundo ele, isto levaria a uma maior rapidez nas decisões.

Já em relação à impessoalidade, a divisão do trabalho é realizada em termos de cargos abstratamente definidos, e não de pessoas. Dessa forma, a autoridade e a responsabilidade pertencem ao cargo, independentemente da pessoa que o ocupe. É a norma que cria o cargo e que define suas atribuições. A obediência está em relação a uma norma impessoal dentro da competência limitada, racional e objetiva do referido preceito. Assim, a impessoalidade administrativa procura cobrir todas a áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro do comportamento definido.

O modelo de organização burocrático baseia-se, portanto, na hierarquia e na impessoalidade, encontrando, no início do século XX, um campo fértil ao seu desenvolvimento, por sua condição de resposta ao controle e à modernização dos processos de trabalho que o capitalismo impunha àquela época.

A partir desse conhecimento, o fenômeno burocrático aparece em duas grandes linhas completamente opostas. Uma das linhas trata dos problemas científicos da sociologia e da ciência política moderna; e outra, de um problema que continua se apresentando como uma zona de incerteza e um dos mitos ideológicos (CROZIER, 1981, p.88).

Outro aspecto dessa problemática é a visão catastrófica da evolução das burocracias, vista pela contradição entre este modelo de organização e os valores democráticos. Com a refutação do argumento, Merton, Gouldner e Selznick conseguiram escapar inicialmente a essa contradição, nos limites da visão funcionalista. Investigando as relações entre a eficiência organizacional e a robotização dos indivíduos, eles sugeriram que as características rotineiras e opressivas da burocracia eram devidas à resistência do ser humano ao modelo mecanicista que lhe é imposto, constituindo ademais, uma espécie de *círculo vicioso,* já que tal resistência acaba finalmente por reforçar a influência do esquema que a provocou.

Verificaremos mais de perto as análises desses três especialistas – Merton, Gouldner e Selznick – em relação aos seus estudos sobre as conseqüências previstas (ou desejadas) da burocracia que conduzem à máxima eficiência, inclusive as imprevistas, quer di-

zer, aquelas que levam à ineficácia. A essas conseqüências imprevistas, Merton deu o nome de disfunções da burocracia, salientando a insuficiência de estudos científicos sobre as tensões internas em tais estruturas. Ressaltou também que não existe uma organização plenamente racional e que o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber.

A partir daí, pode-se dizer que cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático, explicado por Weber. Isto é, cada disfunção constitui uma conseqüência não prevista pelo modelo weberiano. Por exemplo: internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos; excesso de formalismo e de papelório; resistência à mudança; despersonalização do relacionamento; categorização como base do processo decisorial; super-conformidade às rotinas e procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Por outro lado, observou-se que a análise de Merton quanto à resistência a mudança, dá a entender que o funcionário não a interpreta devidamente, o que pode caracterizar um grande perigo à sua segurança e tranqüilidade. Em vista disso, a mudança torna-se indesejável para ele. Assim, na medida do possível, ele passa a resistir a qualquer tipo de alteração que se pretenda implantar na burocracia, podendo advir daí um comportamento passivo ou agressivo.

As normas que constituem os meios, por sua vez, transformamse em fins, da mesma forma que as necessidades de documentos e de formalizar as comunicações vão conduzir ao excesso de documentos, ou melhor, ao papelório. A impessoalidade, outrossim, leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização. Com isso, os funcionários passam a conhecer os colegas não pelo nome de batismo, mas pelo título do cargo que ocupam. Além do mais, quem decide em qualquer situação é aquele que ocupa a mais elevada categoria hierárquica, independentemente de seu conhecimento sobre assunto.

As regras e rotinas afastando-se do conjunto de objetivos que as originaram, passam a serem absolutas. Quer dizer, tornam-se um fim em si mesmas. Com o tempo, as regras e as rotinas, reve-

lam-se sagradas para o funcionário. Isto induz à perda de sua iniciativa, de sua criatividade e de sua inovação, produzindo rigidez no seu comportamento. A ênfase na hierarquia de autoridade leva o sistema a indicar visivelmente todos aqueles que detêm o poder. Desse modo, são utilizados símbolos, como, dentre outros, uniforme, localização da sala e tipo de mesa.

Nessas condições, o funcionário fica completamente voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, enfim, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho. Sua atuação interiorizada geralmente o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Com as pressões do público, que pretende soluções personalizadas, o funcionário passa a percebê-las como ameaças a sua própria segurança. Daí a tendência à defesa contra pressões externas à burocracia e às dificuldades de atendimento às demandas sociais.

Conclui-se que tais disfunções, ou conseqüências imprevistas decorrem do fato de a burocracia não levar em conta a chamada organização informal, e as diferenças individuais entre as pessoas, privilegiando o controle que norteia toda a atividade organizacional. Desse modo, propõe Merton um modelo alternativo que enfatize o controle e a previsibilidade dos comportamentos.

Alguns autores têm seguido o caminho aberto por Merton, a exemplo de Selznick. Muito depois, já na década de 70, Katz e Kahn, analisando a problemática das organizações burocráticas, reafirmam as conclusões de Merton, reforçando a rigidez como redutora da eficácia organizacional, decorrente da resistência às pressões[3].

O estudo de Selznick (1947) volta-se para a necessidade da flexibilidade da burocracia, no sentido de seu ajustamento às exigências externas dos clientes e das internas dos participantes, ao propor uma nova abordagem da sociologia da burocracia, especificamente do modelo burocrático, diferente do weberiano. Da mesma forma que Merton (1966), ele demonstra que as disfunções provêm de problemas ligados à organização informal. Argumenta ainda que a burocracia não é rígida nem estática, mas adaptativa e dinâmica, interagindo intensamente com o ambiente externo e se adaptando a ele. Uma das revelações importantes de Selznik foi a de que a

rigidez burocrática se manifesta tanto na lógica da descentralização quanto na da centralização. Isso foi constatado durante as suas pesquisas na T.V.A – organização que seguia à época o modelo democrático. Contudo, ele visou a soluções práticas frente às dificuldades encontradas, não avançando, em relação às fontes das dificuldades do modelo em estudo, o que equivale, mais uma vez, a reafirmar o quadro weberiano.

Outra abordagem da organização burocrática foi desenvolvida por Blau e Scott. Simplificada com a utilização de tipologias organizacionais, tal abordagem se baseava no beneficiário principal da organização. Os benefícios angariados pela parte principal da organização vão se constituir na sua razão de ser. Para ele existem quatro categorias de participantes: os membros da organização; os proprietários ou dirigentes; os clientes; e o público em geral.

A essas categorias corresponderiam, respectivamente, os seguintes tipos de organização: associação de benefícios mútuos; organizações de interesses comerciais; organizações de serviços; e organizações de Estado.

Essa tipologia enfatiza a força de poder e a influência do beneficiário sobre as organizações, a ponto de condicionar a sua estrutura e seus objetivos (Blau & Scott,1970).

O Fenômeno Burocrático na Dinâmica do Poder

Segundo Crozier, a principal debilidade das teorias sociológicas da burocracia reside no fato de elas procurarem explicar o desenvolvimento e a persistência dos processos burocráticos, sem levar em consideração os problemas de governo, termo este empregado por analogia ao vocábulo da ciência política (1970).

Ao analisar o fenômeno burocrático, considera que os fenômenos do poder acompanham necessariamente todos os processos de integração social, admitindo, já no limite, não haver integração ou sociedade possível sem poder. O poder é um campo de incertezas das ciências sociais, difícil de se esclarecer. Por muito tempo, a sociologia e a ciência política recuaram, para mais

uma vez perceberem que nenhuma relação concreta entre indivíduos ou grupos humanos poderia jamais ser despojada de sua dimensão de poder.

Conforme a análise desenvolvida por Crozier (1970, p.20), certos progressos ocorreram nesse caminho, a exemplo não só da teoria das decisões[4], como também dos conhecimentos empíricos e experimentais da sociologia das organizações. Os problemas do poder, segundo ele, manifestam-se, particularmente, sob três diferentes aspectos: *aspecto moral, aspecto lógico e aspecto metodológico,* a saber:

- Aspecto moral indica que se acumularam tabus, como o da dominação e da dependência, considerados como categorias morais e não como fatos;
- Aspecto lógico aponta para os fenômenos de poder que exigem ao mesmo tempo uma análise racional clássica, de ordem instrumental e uma análise oposta, de ordem afetiva. O poder só se concebe na perspectiva de um objetivo, o que significa que o jogo do poder, de certa forma, obedece sempre às regras de uma racionalidade fundada sobre a eficácia. No entanto, ele introduz ao mesmo tempo certos fenômenos afetivos poderosos. Com isso, o jogo do poder encontra-se igualmente condicionado pelas possíveis reações afetivas dos indivíduos que se comprometem e que por ele não deixarão de ser afetados;
- Quanto ao aspecto metodológico, toda relação de poder é condicionada por uma série de restrições estruturais, que condicionam as regras do jogo, inclusive não se podendo modificar sem que haja uma repercussão sobre o conjunto do qual faz parte. Portanto, do ponto de vista estrutural, argumenta que nenhuma relação de poder pode ser dissociada dos conjuntos institucionais nos quais ela se desenvolve, admitindo que, dessa forma, não pode haver campo neutro.

Diante desses obstáculos, ainda consoante esse autor, os sociólogos e cientistas políticos tenderam a se refugiar na descrição e a fracionar suas análises do tipo do poder, em função de métodos de exercício utilizados por eles como coerção, disposição de recom-

pensas, ou, então, pelos mecanismos de identificação do poder do especialista e de poder legítimo. Tais abordagens, contudo, não permitiram a compreensão de como se operam as arbitragens entre os diferentes tipos de poder.

Ao declarar que poderes vindo de fontes diferentes não têm medida comum e não podem ser comparados, tornou-se impossível compreender e prever de que forma, na realidade, esses poderes diferentes se compõem e se equilibram entre si. Os múltiplos poderes exercidos sobre as mesmas pessoas são, evidentemente, de natureza diferente e é importante não confundí-los. Dessa forma, Crozier propõe uma análise estratégica do poder, que permite medir as forças em questão, e descobrir as leis de sua negociação e de sua composição.

Assim, considera os fenômenos do poder não mais sob o ângulo único de um detentor, mas enquanto relações entre indivíduos ou entre grupos e, no limite, como processos que atingem, com seus objetivos e suas regras de jogo, a organização da qual participam os diversos protagonistas.

A dinâmica de uma negociação de poder é como o resultado de um jogo onde limites e restrições constituem passagens obrigatórias, bem como ocasiões de manipulação para os protagonistas, tendendo a determinar, finalmente, sua estratégia, inseridos no conjunto da organização de que fazem parte. Os objetivos formais e informais, fixados pela organização e aceitos pelos participantes, assim como, as regras do jogo que lhes são impostas, ou que eles se impuseram, vão constituir seus próprios limites. Conforme, ainda, a análise desenvolvida observa-se que objetivos e regras não agem diretamente, pois limitam a liberdade de ação dos jogadores e tendem a distinguir setores nos quais ou a ação é completamente previsível, ou outros, onde domina a incerteza. Do ponto de vista de Crozier, o poder de um jogador depende do controle que ele pode exercer sobre uma fonte de incerteza. Isso afeta seu comportamento no quadro das regras do jogo impostas pela organização, o que vai distanciá-lo dos teoremas mecanicistas sobre o uso do poder, teoremas esses que são expressos na demonstração do poder que se adquire.

O Paradoxo da Arquitetura Burocrática e a Insegurança Social

Independentemente do esgotamento de formas tradicionais de produção de riquezas através do trabalho, este é, ainda, o meio utilizado pelo homem, com o qual ele modifica o meio ambiente natural, transformando-o, de modo a satisfazer as suas necessidades. Conforme explicita Braverman (1996, p.36), o que distingue o trabalho humano do animal não é a eficiência do fazer em si, mas a capacidade que o homem tem de realizar este trabalho de forma consciente e proposital. Ou seja, a espécie humana é singular, na medida em que somente ela é capaz de utilizar a inteligência para realizar o trabalho como atividade proposital. Ela idealiza os resultados do seu trabalho antes de sua realização.

A história do trabalho humano é a história da administração e da burocracia. A administração e as formas burocráticas de controle do trabalho sempre existiram na história da humanidade; contudo, o problema do poder e do controle sempre se constituiu num dilema difícil para o conhecimento científico, particularmente para a sociologia e para os estudos organizacionais. Em se tratando da produtividade do trabalho humano, no início do século XX, vai ocorrer um conhecimento sistematizado do trabalho assalariado, através das organizações capitalistas então emergentes.[5] A partir de então, a preocupação científica com o controle vai consolidar-se com o capitalismo, objetivando garantir, simultaneamente, a organização racional do trabalho e o controle do poder organizacional.

As formas mecanicistas e burocráticas de pensar o controle eram as mais tradicionais. Elas refletiram a estratégia dominante das organizações capitalistas e dos desenvolvimentos teóricos de suas gestões, prevalecentes até quase meados do século XX. As exigências de controle em tais modalidades mostraram os seus efeitos e as conseqüências negativas, já nas primeiras décadas deste século.

A racionalidade humana é capaz de expressar diferentes formas de interpretar o mundo e de nele agir. A sociedade, as organizações e as pessoas podem ser vistas sob aquelas duas possibilidades distintas, já tratadas no capítulo 2: a racionalidade funcional, que tende a ser a-histórica e não conflitiva, vendo a organização como um siste-

ma coordenado pela hierarquia, tendendo a minimizar ou mesmo ignorar as dimensões relativas à subjetividade humana. Na outra, a racionalidade crítica, leva-se em conta a historicidade das organizações, seus valores, (TAYLOR,1997, p.87) seus mitos, suas tradições, e suas sub-culturas; (ALLIAIRE & FISIROTU, 1978) contextualiza e olha não só a organização e os processos decorrentes da luta dos diferentes poderes, como também os reflexos da sociedade maior, isto é, com visão dialética, atenta para o que ocorre lá fora, observando as contradições e os conflitos na consideração das múltiplas dimensões humanas: simbólica, emocional, subjetiva e racional.

O ato racional constitui a expressão concreta do ser humano, da mesma forma que o emocional e o afetivo. Contudo, a prática social utilizada para obter resultados, em relação aos fins a que se visa, privilegiou a eficiência a qualquer custo e atingiu todas as atividades da vida do homem moderno. Os resultados negativos dessa lógica instrumental foram vistos mais apropriadamente nas aplicações do pensamento taylorista e no modelo fordista de produção. (WOOD, 1992, p.12)

A racionalidade é, sem dúvida, o fator que distingue a organização dos demais sistemas sociais. Dessa forma, todo e qualquer tipo de organização é dotado de uma teleologia. Quer isso significar que todos visam à obtenção de resultados e, nesse sentido, o trabalho que desenvolve tem uma intencionalidade. Por essa razão, a racionalidade é o elemento que fundamenta a burocracia, como o é também de qualquer outro tipo de organização. Por isso os conceitos de racionalidade instrumental e substancial tornaram-se de suma importância para distinguir a natureza da ação racional, praticada por indivíduos, em diferentes posições e situações sócio-organizacionais.

No início do século XX, a racionalidade que fundamenta a burocracia e aumenta a produtividade revelou o seu lado negativo. Na perspectiva da teoria da gestão, revelou-se o paradoxo entre a eficiência e a felicidade humana como o principal desafio de gestão. Os defensores das relações humanas, no limite dessa abordagem, mostraram que a eficiência organizacional a qualquer custo é negativa para a vida humana e, conseqüentemente, para a produtividade da organização, sugerindo que deveria haver um equilíbrio para melhores resultados.

O reconhecimento da insuficiência e as ameaças desta racionalidade instrumental foram-se ampliando, desde fins da década de 20, evoluindo-se com contribuições significativas, em todos os campos do conhecimento.[6]

As origens destes paradoxos e ambigüidades podem ser encontradas na obra do próprio Weber, onde se afirma a superioridade das organizações racionais modernas, ao mesmo tempo em que, se inquieta com a existência de aspectos negativos que reduziriam seus membros a uma situação de estandartização.

Entre os contemporâneos e os sucessores de Weber generalizou-se essa inquietude. Toda a literatura pós-weberiana sobre burocracia está realmente marcada por essas contradições. Uns utilizam aqueles mesmos argumentos de Weber de que as organizações burocráticas correspondem ao advento da racionalização no mundo moderno e que, por esse motivo, são intrinsecamente superiores a todas as demais formas possíveis de organização; enquanto outros, como Crozier, vêem as organizações burocráticas como se fossem *Leviatãs*, através das quais está se preparando a escravidão da raça humana.

À vista disso, defendem, simultaneamente, tanto a superioridade do racionalismo burocrático, no tocante à eficiência, como as implicações ameaçadoras para os valores tradicionais da humanidade.

Quando Bennis (1973) previu o fim da organização burocrática, baseou-se nas fraquezas da própria organização. Para ele, tais fraquezas seriam os germes dos futuros sistemas organizacionais, de onde surgiriam, conseqüentemente, novos sistemas mais adequados às demandas da pós-industrialização. Forças externas impulsionariam este fim. Bennis refere-se às rápidas e inesperadas mudanças em todos os campos e direções, também vistas como turbulência ambiental; refere-se também ao crescimento em tamanho das organizações, que se tornariam complexas e internacionais; às novas exigências de pessoal com competências diversas e altamente especializadas, e, por fim, a problemas de coordenação e de acompanhamento dessas mudanças.

Tais fatores, para ele, iriam definir, como incertos e desafiadores, uma nova natureza para os processos de organização e gestão carregada de ambigüidades e de incertezas.

No quadro delineado por Crozier (1977), o dirigente defrontar-se-ia com problemas multifacetados e cada vez mais complexos do que os anteriores. Sua atenção seriam disputada por eventos e por grupos situados dentro e fora da organização. Isso lhe proporcionaria informações contraditórias, complicando seu ponto de vista em relação aos problemas a enfrentar, como novas exigências dos clientes, dos fornecedores, das agências reguladoras, dos concorrentes, além das expectativas da alta administração, assim como dos subordinados, e dos acionistas. Frente a isso, os principais desafios para a gestão das organizações seriam seu crescimento com a conseqüente ampliação das próprias atividades; maiores exigências de coordenação e integração das partes envolvidas; concorrência mais aguda, ampliando-se os riscos na atividade organizacional; exigências de novos mercados; competitividade; sofisticação de tecnologias; taxas elevadas de inflação; internacionalização dos negócios; maior visibilidade das organizações, o que despertaria mais atenção do ambiente e do público, tanto de maneira positiva como negativa.

O fato é que Bennis precipitou-se ao declarar o fim da organização burocrática no contexto de relações contraditórias. Ele considerou antagônico por excelência os níveis de resposta que a organização poderia manter, em relação ao exercício de controle de poderes, especialmente no sistema capitalista. Na verdade, a burocracia invadiu todos os setores e passou a governar as nossas vidas. No quadro aqui traçado por esta análise, como se verificará mais adiante, a burocracia adota mecanismos de fuga para se proteger.

Ressalte-se, ainda, a validade de suas previsões, particularmente quanto à natureza da gestão das organizações, no seu contexto essencialmente de incerteza. Essa visão não apresenta contestações em nenhum campo do conhecimento. Qualquer organização atual, em todos os setores de suas atividades, lida com a imprevisibilidade em lugar da previsibilidade, com a descontinuidade e a instabilidade, com a ambigüidade e a incerteza, num quadro de extrema insegurança social.

Só será possível uma visão realista do funcionamento das organizações considerando-se, simultaneamente, todos os níveis, ou seja, dois elementos postos desta realidade: "[...] as exigências de uma racionalidade utilitária e a resistência dos meios humanos." Segun-

do Crozier, para escapar a essa contradição, seria necessário mostrar as condições de desenvolvimento e os limites das conseqüências imprevistas da burocracia, que geram rotinas e opressão. Por isso deve-se procurar saber em que medida o desenvolvimento da burocracia, enquanto organização racional, é por elas afetado. Em linhas gerais depreende-se da leitura de Crozier (1977), que a inexorabilidade da evolução das burocracias concebida por Weber depende, pelo menos em parte, da própria capacidade do homem para dominar e romper os *círculos viciosos* burocráticos.

A rigidez de uma organização não decorre somente de pressões vindas de cima. Também as exigências de conformidade não funcionam em um único sentido: os subordinados também utilizam para se comprometer com a direção e, dessa forma, proteger-se contra ela. Trata-se, na verdade, de outro aspecto de luta pelo poder. Quando essas duas pressões opostas se estabilizam, deixando pouca margem de iniciativa para enfrentar as dificuldades, a organização em causa torna-se profundamente rígida. Nenhuma organização, todavia, pode escapar à necessidade de mudança; todas elas estão constantemente obrigadas a adaptar-se às transformações do seu ambiente. Contudo, em relação às transformações menos evidentes, igualmente profundas do corpo de pessoal, não poderão sobreviver se não forem suficientemente flexíveis e capazes de adaptação.

Para conseguir isso, deverão confiar na iniciativa e na capacidade de invenção de certos indivíduos e de certos grupos. Contudo, não se deve acreditar que a incerteza do ambiente seja, como tal, um obstáculo suficiente para impedir a rigidez das organizações. Ao contrário, afirma Crozier, as condições externas de incerteza são susceptíveis de implicar maior conformidade e rigidez, na medida em que fica evidenciada a inutilidade de procurar adaptar-se às situações totalmente imprevisíveis.

Esse argumento parece-nos esclarecedor para o estudo de um importante aspecto da problemática da organização burocrática, que é a rigidez. Observa-se um ambiente de extrema insegurança social em todos níveis, em um quadro de crescente violência, o que vem gerando na sociedade apelos de proteção e segurança dos indivíduos.

A impessoalidade, bem como a centralização, podem ser vistos como uma forma de escapar da realidade. Todavia, tais condições de fuga não podem ir muito longe. A organização está submetida a pressões, originárias de uma grande quantidade de informação. Isto a coloca a par das conseqüências de suas atividades, obrigando-a considerar erros e a corrigi-los. Uma organização burocrática seria aquela que não consegue corrigir-se em função de seus erros. Os modelos de ação como a impessoalidade, as regras e a centralização das decisões estão tão estabilizadas, que chegaram a ser parte integrante de seu equilíbrio interno. Quando uma regra não permite desenvolver adequadamente as atividades prescritas, a pressão resultante dessa situação disfuncional não leva ao abandono dessa regra. Ao contrário, contribui para sua extensão e reforço.

A característica principal do sistema de organização burocrática consiste em que as dificuldades, os maus tratos e as frustrações tendem a desenvolver novas pressões que reforçam o clima de impessoalidade e centralização que o originou. O sistema de organização burocrática repousa na existência de uma série de círculos viciosos, relativamente estéreis, que se desenvolvem a partir de um clima gerado por esses elementos. "[...] A rigidez burocrática não se pode manter, a não ser dentro de certos limites, e as disfunções não podem reforçar os círculos viciosos além de certa medida" (Crozier, 1977, p.20).

Como se vê, a organização burocrática, na acepção weberiana, revela ineficiência, rigidez e tendência a escapar da realidade. Esses traços não foram unicamente conseqüências inesperadas, mas elementos de um sistema racional de ação, cujos objetivos consistiram em obter um nível de conformidade, da parte dos membros da organização. Portanto, a problemática da organização burocrática, seja como um sistema social, seja como um processo ou até como uma forma de pensar cristalizada como cultura, parece-nos melhor compreendida. E essa compreensão ocorre pela função de equilíbrio entre o tipo de controle social utilizado para manter a organização em movimento, e as reações do grupo humano a ele submetido. Para Crozier, esses dois dados dependem, por sua vez, das normas culturais da sociedade global e das possibilidades técnicas exis-

tentes à disposição do homem, para diminuir a incerteza da ação social, que, conforme já referido anteriormente, impõe-se como força externa à mudança da rigidez burocrática.

No plano do indivíduo, ao se aprofundar a opção pela rigidez burocrática, observou-se que esta decorre das vantagens de conviver com situações de conflitos, em lugar da cooperação. Tais vantagens foram consideradas como os limites da permanência da organização burocrática no mundo atual, trabalhadas por Crozier (1977), a partir dos seguintes elementos:

- cooperar é uma atitude do indivíduo em matéria de sua decisão de participação;
- o equívoco dos teóricos das relações humanas, particularmente, os da escola lewiniana, em considerar que o desejo de participação de indivíduo estivesse sempre presente, independentemente das condições;
- nem sempre os indivíduos de uma organização mostram-se entusiasmados quando são convidados a participar de seu funcionamento.

A relativa ambigüidade das atitudes dos subordinados em relação a essa questão foi mostrada nas experiências de Chris Argyris.[7] Do mesmo modo, Tannenbaun descobre que pode haver mais coerção em organizações democráticas com grande participação, do que em um sistema autoritário, com participação mais escassa, evidenciando, segundo ele, o interesse que o subordinado pode ter em refugiar-se na apatia (CROZIER, 1981, p.258).

Em tais circunstâncias, a falta de participação poderia ser resolvida, tanto através de mudanças na estrutura, quanto pela adoção de formas mais permissivas de comando.

Sugerem-se algumas observações no plano individual, originárias da situação examinada por Crozier. Delas foram destacadas:

- os membros de uma organização parecem ter atitudes bastante ambíguas, seguindo uma inclinação natural que os conduz a procurar controlar: de um lado gostariam de participar mais, e do outro temem perder a própria autonomia;

- é muito mais fácil preservar a própria independência e a própria integridade quando se permanece afastado das decisões. O indivíduo que se deixa levar pelos problemas que suscita a orientação da ação coletiva permanece muito mais livre vis-à-vis de qualquer pressão. A cooperação decidida é vulnerável a pressões dos superiores e até mesmo dos colegas;
- a vontade real de participar depende, em grande parte, do grau de confiança e sinceridade para com os demais, que caracteriza as relações interpessoais dentro do meio e da sociedade;
- as regras realmente protegem os indivíduos, e todo o sistema burocrático pode ser considerado como uma estrutura de proteção que se tornou necessária devido à vulnerabilidade do indivíduo ante os problemas suscitados pela ação social;
- a participação forçada ou imposta, na qual o indivíduo recusa completamente a responsabilidade, é uma participação clandestina e sem compromisso, e o indivíduo que se submete a ela conserva sua completa liberdade vis-à-vis da organização. Esse arranjo permite resolver uma contradição que, de outra forma, continuaria sem solução. Ele sabe que a organização não lhe pode proporcionar as compensações para o comprometimento e não quer arriscar-se a perder uma parcela de sua liberdade. Se a organização, através das regras oficiais, lhe impõe uma participação sem responsabilidade, ele poderá satisfazer, ao mesmo tempo, as suas duas aspirações contraditórias;

Dentro desse contexto, a função da rigidez burocrática pode ser finalmente analisada como uma função de proteção. Ela garante o mínimo de segurança ao indivíduo em suas relações com os semelhantes, na ocasião das atividades cooperativas coordenadas, necessárias para a consecução dos seus objetivos.

Pode-se considerar que Crozier desenvolve uma visão otimista da burocracia. Ele prevê sua mudança e sua adaptação como sistema social, dentro das sociedades mais industrializadas. Nelas, há e haverá cada vez mais uma tendência a diminuir a rigidez, já que os indivíduos parecem cada vez menos vulneráveis às dificuldades do

conflito e aos riscos do fracasso, dentro de um sistema de organização social muito mais flexível e muito mais complexo. Hoje, esse quadro traçado por Crozier torna-se mais complexo com a insegurança e o medo. Nessas circunstâncias, o indivíduo vê nelas as possibilidades que ela oferece para se proteger.

Das várias experiências de alteração da organização burocrática na busca da flexibilidade,[8] obtiveram-se certas mudanças no grau de aplicação de alguns dos elementos do modelo originalmente concebido por Weber. Nesse sentido, a organização burocrática assume, progressivamente, novas configurações na sua estrutura, convivendo com formas de pensar relativas ao controle e a proteção individual de poderes em conflito e que pode redundar em novas formas de rigidez.

Violência, Controle Social e Polícia no Brasil

> *A partir dos anos 60,*
> *a violência urbana tornou-se um*
> *fenômeno social generalizado. Contudo,*
> *suas causas e manifestações diferem de*
> *um país para outro. Entre os franceses,*
> *por exemplo, ela está centrada na*
> *desconfiança das instituições e na falta de*
> *civilidade, que são dois dos principais*
> *fatores explicativos do sentimento de*
> *insegurança nesse país.*
>
> Body-Gendrot

Outrora o silêncio; hoje, denúncias abertas dos comportamentos violentos, convivendo com outro tipo de silêncio, porque há um modo de estar em silêncio que corresponde a uma relação de materialidade simbólica. A primeira situação, do silêncio, configura caso de violência conjugal e dos maus-tratos infantis. Nas sociedades modernas, o poder das imagens e a sub-informação influenciam sobre a apreensão desse fenômeno (MICHAUD, 1998). A segunda das denúncias, em muitos casos, são as formas de o silêncio se colocar na relação do dizível, que corre o risco de não saber se deslocar entre o dizer e o não dizer (ORLANDI, 1990). Tais comportamentos de determinados segmentos sociais se expressam no medo da fala e na lei do silêncio do mundo da contravenção social (ENRIQUEZ, 1990). O silêncio não é o nada, não é o vazio sem história; ele é significante, garantia do movimento de sentidos. Sempre se diz algo a partir dele (ORLANDI, 1997).

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi, em 50 cidades brasileiras, mostra a criminalidade citada em 40 municípios como um dos três problemas que mais preocupam a população. Em 20 cidades, o crime se apresenta como principal problema.

Outra pesquisa revela que, por medo de se envolver em confusão, uma multidão de brasileiros, estimada em 15% da população, evita conversar com estranhos e até mesmo com vizinhos. Esses dados fazem parte de uma pesquisa encomendada pelo Ministério

da Justiça, com 1.600 pessoas em dez capitais brasileiras, com objetivo de avaliar o impacto da criminalidade na população.

O Brasil tornou-se o terceiro maior mercado de carros blindados do mundo. Perde apenas para a Colômbia e o México. Em 1997, a frota de blindados era de um para cada 20.000 veículos em circulação no país. Passado apenas três anos, quintuplicou-se o número de firmas especializadas em blindagem no Brasil, dobrando a frota de veículo com essa proteção. Os novos filões são os consórcios para atender à classe média alta. É possível blindar um carro a partir de mil reais por mês.

Das análises até então produzidas no Brasil sobre a questão da violência,[1] nenhuma delas desconhece a força que os fatores socioeconômicos lançam na sua produção.

Quando se fala em violência, do que se está falando?

Diferentes Abordagens sobre a Violência e o Controle Social

Dentre as várias compreensões sobre a violência, destaca-se a compreensão do fenômeno enquanto efeito macro-sociológico da *anomia*;[2] como um fenômeno bio-psico-social, e ainda como um fenômeno cultural, estrutural e político.

Michel Maffesoli (1998) analisou o fenômeno da violência na sua totalidade e como um fenômeno de efeito macro-sociológico da anomia. Apoiando-se em Max Weber, explorou os aspectos da violência no laço social político e a noção de força e de poder. Segundo o autor, essa noção contém um domínio ou submissão, até mesmo uma domesticação da violência. Afirma que "[...] uma mesma relação de dominação está contida na coerção que impele os sujeitos sociais a aderir a certos valores."

Para ele, são três as formas concretizadas da violência: violência monopolizada; violência anômica e violência banal.

Em relação à violência monopolizada, esclarece que seria aquela praticada por uma estrutura ampla e plural: o Estado e a tecno-estrutura. É intitulada de violência totalitária. É a violência dos poderes instituídos que se generaliza, hoje em dia, numa forma de controle social panóptico. Este tipo de controle foi originalmente estudado por Foucault (1989), com base no modelo de J. Bentham, cuja matriz foi inspirada no Jardim Zoológico de Versailles, à época de Luis XIV.

De entre os efeitos mais importantes desse modelo está o de induzir no detento de um estado consciente e permanente da visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder. Esse mecanismo, ao mesmo tempo em que automatiza, desindividualiza o poder.

A violência monopolizada funda-se na aparelhagem cujos mecanismos internos produzem a relação na qual se encontram presos os indivíduos, e não no próprio indivíduo. Desse modo, segundo Foucault (1989), não é necessário recorrer à força para obrigar o condenado ao bom comportamento, o louco à calma, o operário ao trabalho. E ainda que a relação existente entre os métodos punitivos e o poder fique demonstrada nas transformações dos métodos punitivos, a partir das maneiras de pensar, agir e dominar o corpo se constrói uma história comum das relações entre poder e métodos.

Em relação à violência anômica, Michel Maffesoli (1988, p.153) revela que esta é a forma de violência que se concretiza em positiva e banal. A violência anômica positiva insurge-se, mas propõe um novo sistema de valores a exemplo de dissidência política, cultural e religiosa. A violência banal, ao contrário, representaria uma violência negativa, do tipo dos furores urbanos, incêndios, arrombamentos de fechos e de máquinas, lutas corpo a corpo. Essa violência pode ainda modular-se em formas mais dúplices da vida social, como ritos de inversão, carnaval, orgias, riso, humor. Seria aquela totalmente efervescente e pronta a metamorfosear-se em anomia positiva (XIMERRAS,1997).

Sob outra perspectiva, ele vê a violência como uma construção política resultante de jogos de interesse na vida social (ESPINHEIRA, 2000). Chama a atenção para os bairros pobres destituídos da mediação institucional, onde se instalam núcleos de marginalidade legal, pessoas ou grupos transgressores, ou se desenvolve uma reação direta e proporcional à força transgressora no sentido de inibi-la, e no caso de não haver possibilidade de esboçar uma reação proporcional, ou mesmo um meio de neutralizar a força agressora, observa-se a estratégia de subordinação tática decorrente do medo, o que orienta a auto-preservação.

Em lugares canônicos em que a violência é banalizada, impera a lei do silêncio, o que equivale à instauração de um consenso de impunidade, situação absolutamente indesejável, embora seja praticada como recurso externo diante da insegurança social institucionalizada pelo Estado omisso.

A omissão do Estado é, em si mesma, uma das expressões da violência e, ao mesmo tempo, a internalização no aparato da Segurança Pública, de práticas transgressoras e criminosas. O Estado não é omisso apenas nas comunidades, mas é, sobretudo, também na pratica da impunidade frente a crimes cometidos por agentes do sistema legal. Isso leva o cidadão a uma tomada de ação, após não receber da Polícia o recurso necessário para os seus problemas. Aliás, recebe um problema a mais, já que quando a ela precisa recorrer em ultima instância, não obtém a solução que buscava.

Muito freqüentemente, policiais exercem funções externas a seus papéis legais, como segurança em casas comerciais e outros serviços, e não raro, são envolvidos ou se envolvem com a transgressão e com o crime organizado. Dessas vinculações resultam os grupos de extermínio, os quais elevam substancialmente as estatísticas de assassinatos, de desaparecimento de pessoas, sobretudo de adolescentes, nos bairros em que a precariedade social constitui a característica preponderante.

Nas páginas policiais dos jornais da cidade de Salvador são freqüentes os seqüestros noturnos de pessoas que são levadas para execuções sumárias. Casas sendo arrombadas ou pessoas que anunciando-se como policiais constituem atitudes praticadas amiúde na cidade. Quando corpos são encontrados, e quase sempre nos mesmos lugares, denominados de local de desovas, a identidade é conferida e verifica-se a existência de registro ou passagem da vítima em delegacia. É como se houvesse um entendimento tácito de que o reincidente pudesse ser eliminado, enquanto aquele outro, sem passagem pela Polícia, foi de fato, assassinado, com toda a carga legal e moral que a sociedade tem em relação a esses acontecimentos.

Os grupos de extermínio consideram natural eliminar os que classificam como marginais, reincidentes, ou aqueles ferreteados de *pé de chinelo*, *nóia*, enfim, os que sujam a barra de determinados lugares, como os que praticam pequenos furtos, arrombam casas residenciais e comerciais, e ainda vendem ou consomem craque. Esses tipos não se intimidam com a ação policial, são pertinazes, obstinados e dão trabalho à Polícia, afastam clientes do comércio e abusam da sorte. Diante de tantos incômodos, o que lhes resta é a eliminação, quando possível, o desaparecimento definitivo.

A cultura da violência estabelece códigos extremamente cruéis. Se a própria vítima, seus familiares e amigos sofrem com a violência que os atinge diretamente, a vizinhança e mesmo a opinião pública mais geral vão se sentir mais aliviadas e tratam de justificar a dura sentença, argumentando que *marginal tem que morrer mesmo.* Essa forma disseminada de pensar e de sentir, ainda que desesperada, traumática, opera como reforço do campo de impunidade que encobre, não investiga e, mercê disso, estimula o extermínio a título de justiça e seus executores como justiceiros.

A sociedade brasileira oferece aos pobres a pobreza e o que há de mais mesquinho, de mais provisório e precário. Em contrapartida, encara-os como problema social, esquecendo-se, talvez, de que grande parte de tal situação foi provocada por ela própria. Por outro lado, parece que esses eternos sofredores de todos os tempos – e de todos os hemisférios, é bom lembrar – estão sempre a cobrar de quem confortavelmente vive, mesmo do Estado, soluções para suas vicissitudes. De qualquer forma, a elite brasileira em geral, e o Estado em particular, atribuem aos pobres a responsabilidade pela própria indigência. Em outros termos: reduzem as condições históricas estruturais à responsabilidade pessoal desses desamparados pela sorte, e, assim, mais confortavelmente, desprezam e excluem a inépcia. Sob essa perspectiva, a pobreza é vista como uma doença que urge ser segregada, já que para ela não há cura.

A violência, e no seu rastro o homicídio, não constituem direta e necessariamente uma conseqüência da pobreza; nem é tampouco uma reação natural de pessoas originalmente pobres. Ela pode ser entendida como resultado de uma política econômica destituída de compromisso ético, em que a elite e o Estado se furtam a resolver o problema da distribuição de renda e da prestação de serviços fundamentais para a vida humana.

A violência, portanto, é vista como uma construção política, resultado do confronto de jogos de interesses na vida social. Na visão de Gey Espinheira (2000, p.37-38), o monopólio do uso da força limitado ao Estado, que, não raro, extrapola para o uso da violência, é o que desencadeia reações também violentas e em escala crescente: criminosos se antagonizam, disputam territórios para o jogo, para o tráfico de

drogas; eliminam outros transgressores, considerados *sujeiras*, estabelecem regras de vida, impõem o medo e, eventualmente, o terror.[3]

É importante identificar essas categorias de criminosos, pois neles está presente o caráter de extermínio, embora cada uma atue dentro de suas especificidades. Os *justiceiros* são criminosos que se posicionam no mercado da ilegalidade como eliminadores de pessoas que comprometem uma determinada área, geralmente comercial, com freqüentes ações de furtos e roubos, consumo e/ou tráfico de drogas, além de outras formas de perturbação da ordem vigente. As vítimas desse grupo de extermínio são predominantemente crianças, adolescentes e jovens adultos. Entre os *justiceiros* estão muitos daqueles contratados como segurança de ruas e zonas comerciais; seguranças de traficantes de drogas que cobram dívidas, *queimam* ou *apagam arquivos perigosos*, na linguagem policial, que protegem *territórios* e que servem a seus patrões, sobretudo, em relação aos reincidentes, face à omissão e/ou incapacidade da Polícia ou de outros sistemas legais de controle social.

De um modo geral, pode-se dizer que a violência é produto de uma sociedade desigual, onde o Estado se omite das próprias responsabilidades sociais. Tal visão é também referendada por Enriquez (1990), quando este chamou a atenção para as questões orientadoras do vínculo social, demonstrando que o medo da sociedade é produto da violência produzida exatamente por este tipo de sociedade.

A Polícia legitimada pelo Estado no uso da força para a solução de conflitos e para a repressão às transgressões utiliza freqüentemente a violência como meio legal de ação, o que acaba resultando numa elevada proporção de mortes, decorrentes de intervenções legais, aproximando-se ao número de crimes atribuídos aos grupos de extermínio.

A cultura da violência é reforçada pela falta de controle dessas situações conflituosas, quando a vida humana parece ter pouco ou nenhum valor, dando a entender ser mais econômico eliminar pessoas do que acionar quaisquer outros mecanismos de mediação. Pode-se, assim, falar de uma economia política de crime, tanto para o sistema institucionalizado de segurança pública, como para organizações clandestinas do crime organizado, ou mesmo de matadores profissionais autônomos, a serviço de seus clientes. A banalização

da morte contamina os indivíduos e o assassinato torna-se uma medida eficaz para a superação dos mais diversos conflitos.

Eis porque a violência é entendida, tanto na visão de Enriquez como na de Espinheira, como uma construção política resultante de jogos de interesses em confronto na vida social, multifacetada e complexa.

Por muitos anos, segundo Falcão (1998) a questão da violência urbana no Brasil foi aprisionada por enfoques que pouco contribuíram na busca de soluções para os graves problemas de insegurança de vida na nossa sociedade.

Estes enfoques moldaram, segundo ele, o debate sobre a violência no país e os planos de ações dele decorrentes. Ao longo do tempo, mostraram-se insuficientes. A violência aumentou e este resultado tornou-se frustrante para todos. A insuficiência dessas concepções no tratamento da violência urbana, que se fundaram ora nos aspectos sócio-estruturais, ora na perspectiva do reaparelhamento da Polícia, e ora da cidadania como protesto, denominadas respectivamente como *do exclusivismo* e da *cidadania como protesto,* podem ser sistematizadas da seguinte forma:

Na perspectiva do exclusivismos, entre suas possibilidades, o combate à violência seria reduzido exclusivamente a uma:

- A violência como exclusivo subproduto da perversão socioeconômica: pobreza, analfabetismo, marginalização social, desemprego. Nesta visão, a violência seria o destino inexorável;
- A violência como exclusivo subproduto da patologia individual. Assim, seria necessário o aumento de recursos financeiros e o reaparelhamento da Polícia repressora.

Ainda nessa perspectiva – dos exclusivismos, – combater a violência exigiria mudar antes a estrutura socioeconômica do país. Mas sendo esta uma tarefa de longo prazo, enquanto ela não ocorre, a solução de curto prazo inexistiria. A segunda hipótese seria, exclusivamente, baseada no aumento de recursos financeiros e no reaparelhamento da Polícia repressora, dotando-a de mais metralhadoras, carros, equipamentos e, um maior e mais bem treinado contingente policial. A conseqüência imediata dessa visão é a constatação de que, a longo prazo,

os recursos maiores seriam sempre paliativos e insuficientes, se não se considerar como ponto fundamental o combate à iniqüidade social. Convivem, pois, no enfoque dos exclusivistas, duas posições claramente dicotômicas. A primeira adia o combate à violência para depois da superação da injusta estrutura socioeconômica. Trata-se de uma solução de longo prazo. Sem pretender, reduz o infrator a um cidadão apático, sem vontade, incapaz de perceber a si mesmo e de se responsabilizar por seus atos. A violência seria, portanto, seu destino inexorável, como um ser legalmente incapaz e, não raro, merecedor da tutela e da benevolência das autoridades. Para esta linha, portanto, a violência é exclusivo subproduto da perversão socioeconômica.

O enfoque no reaparelhamento policial reduz o combate à violência a um reforço do sistema repressor. É a perspectiva de curto prazo que reduz o infrator a mero meliante, internamente maligno e imune às deformações que o desespero da fome ou da ignorância, enquanto causas sociais, provocam em seu comportamento individual. Nessa perspectiva. a violência é exclusivo subproduto da patologia individual.

Tais posições partem de causas verdadeiras, sociais e individuais, embora ambas, por pretenderem ser as únicas, acabam por se excluírem mutuamente, tornando-se, uma ou outra, *exclusivismos autofágicos*. Na ambição de serem exclusivas, acabam sendo apenas insuficientes, revelando-se inconciliáveis as mudanças de estrutura e modernização do sistema. Antagônicas, partilham de igual frustração, não oferecem soluções criativas e duradouras, nem de curto nem longo prazo.

Nas últimas décadas, o enfoque na *cidadania como protesto*, também tem moldado o debate sobre os planos e as ações relacionadas com a violência no Brasil, levando todos a uma grande frustração.

A ideologia da segurança nacional, praticada no Brasil entre os anos 60 e meados dos 80, independentemente da avaliação política que cada um tem ou possa ter, deixou marcas profundas, marcas essas que existem acima de preferências individuais e que delinearam as relações entre Estado e sociedade, governo e comunidade, autoridade e cidadão.

O cerne dessa marca está na idéia de que o principal, e, por que não dizer, o único responsável pelo bem e pelo mal que aconteceu – e para muitos ainda acontece – neste país, é o Estado, é o governo, é a autoridade responsável, inclusive, pela violência. E isto é, infelizmente, a crença e a prática social, até hoje majoritárias, embora já se percebam alguns sinais de mudança. Em todo caso, o fato é que, por muitos anos, "[...] no Brasil se entendeu que exercer cidadania significava criticar o Estado, o governo e a autoridade. Era a cidadania como reclamação, como protesto." Não obstante, cidadania é muito mais que rejeição, é muito mais que condenação, e quando ela se reduz a isso, se pratica uma espécie de neutralização parcial da própria cidadania.

O resultado foi claro. Ao poder excessivo do Estado super e supra-responsável, correspondeu a impotência da sociedade civil infra-responsável. Faces da mesma moeda. Faces da ausência de democracia. Diante da carência da cidadania no combate à violência reduzida à tarefa exclusiva dos governos, ela, a cidadania, se traduziu em quase um refrão: *si hay gobierno, soy contra!*

Tal atitude forjou práticas profundas e insuspeitadas, inclusive no dia-a-dia das profissões. A imprensa, por exemplo, não raramente reduziu o aumento da violência à ineficiência da Polícia. Os políticos, por sua vez, quase sempre se mostraram melhores nas denúncias de apoio a ofendidos do que na elaboração de uma eficiente legislação penal e social. E, os advogados, enfim, melhores sempre na crítica ao judiciário do que na formulação de uma aliança em favor de uma nova justiça. É como se o Brasil fosse melhor sendo contra do que a favor dele mesmo.

Falcão argumenta ainda que, à medida que a experiência democrática avança, mais que o desejo, com ela avança também uma consciência da necessidade de participação. Para ele é

> [...] como se de repente houvesse a percepção de que a autoridade sozinha não resolve o problema da violência. E mais: a própria sociedade, antes ausente, começa a se ver como parte do problema. Entende agora que combater a violência é responsabilidade pública, antes de ser apenas responsabilidade governamental. (1998, p.9-12)

Todos sabemos que o interesse público é mais amplo do que o interesse governamental e reafirmando essa idéia Falcão diz: já não é possível ignorar que o interesse público é mais amplo que o interesse governamental.

Continuando, defende que numa democracia participativa, participar não é apenas criticar, reclamar e protestar, embora isso seja necessário, ainda que insuficiente. A cidadania plena implica também propor, inventar e apoiar. Ser contra e também ser a favor, inclusive do governo.

> Participar é, ainda, assumir responsabilidades. Aliás, é esse o principal traço da maturidade democrática. Ora, como maturidade individual, também a democrática não se obtém de um momento para o outro. [...] Democracia não se recebe, constrói-se. [...] É antes fruto do tempo e de experiências acumuladas e refletidas. De erros e acertos. E, diria o poeta: um saber de experiências, feito. Vem com a idade [...] E, nossa democracia parece que ainda não chegou à mocidade.

Nessa reflexão, Falcão (1998) acredita que a solução está em reformar e reinventar as instituições do governo e da sociedade, encarregadas do combate à violência. Ele parte da premissa de que existe um lugar social onde se encontram estruturas e sistemas, o permanente e o conjuntural, o curto e o longo prazo, onde causas sociais mesclam-se com características individuais, sem se reduzirem umas às outras, ficando, assim, superada a visão dos exclusivismos. Este lugar é a instituição. Neste sentido, para ele "construir a democracia que queremos é, sobretudo, construir as instituições democráticas de que necessitamos".

Essa forma de abordar o problema da produção da violência leva à crença de que as instituições reinventadas constituem o caminho para soluções suficientes e duradouras, soluções essas que reconhecem e valorizam a força dos fatores socioeconômicos na produção da violência urbana. Inclusive, entende como fundamentais as reformas estruturais na economia e o combate ao desemprego. Não adia, entretanto, o necessário reaparelhamento da Polícia, a melhoria salarial dos policiais, e aprimoramento da educação técnica e cívica dos policiais. Também não deixa de reconhecer a violência como problema ético e individual. Pune os cidadãos e os criminosos.

A sugestão de combate à violência, segundo Falcão, está centrada na construção ou na reconstrução das instituições brasileiras governamentais, públicas ou privadas, tanto as especializadas – como a Polícia e o judiciário – quanto as instituições econômicas e políticas. Ao fazê-lo, defende que "estaremos nos permitindo retomar o único caminho que nos conduzirá à paz cotidiana duradoura e justa, a partir da experiência e da esperança, ambas brasileiras" (ROUX, 1998, p.158).

Pensar a violência, a segurança e a Polícia, é pensar nas condições de possibilidades e nos limites de tolerância de uma sociedade democrática de conviver com a insegurança e criminalidade urbanas crescentes.

Conceito e Evolução do Significado Institucional da Polícia

Prosseguindo a discussão sobre a produção da violência e do controle social no Brasil, este tópico apresenta um breve histórico da Polícia, numa transição do controle exercido tradicionalmente através das oligarquias, para o exercício moderno do poder, através das instituições públicas, entre o fim da primeira e o início da última década do século XIX. Com isto, pretendeu-se ampliar o quadro referencial da problemática das instituições policiais no exercício da segurança pública.

Tanto no presente como no passado, a história das instituições policiais no país reflete a estrutura das relações de poder na sociedade brasileira. Em conseqüência, o papel da Polícia evolui de forma instável na conjuntura política brasileira, com grande parcela de poder, conforme o regime político e o contexto específico. Em decorrência disso, mudanças e reformas tornaram-se problemáticas, porque sob uma aparente flexibilidade, havia a ilusão de que a forma de organização democrática fosse diluir o arbítrio das práticas institucionais. Ao contrario, porém, acabou por consolidar as práticas repressivas da Polícia no Brasil. Essa continuidade deveu-se ao caráter próprio de suas funções de controle da ordem, contraditório em si com a paz e a tranqüilidade social.

A partir da escolha de diferentes abordagens e demarcações históricas é possível analisar as fases das configurações de poder políti-

co. Nesse livro, optamos por observar o legado histórico dos três séculos de colonização portuguesa, quando se consolidou no Brasil, o poder das oligarquias agrárias que estabeleceram o controle social através de vínculos pessoais e de parentela, Tudo isso ocorreu assente no trabalho escravo e na propriedade da terra, principal meio de produção de uma economia fornecedora de produtos primários.

Essa articulação de poderes locais permaneceu mesmo depois da Independência, em 1822, durante o regime monárquico, e após a extinção do trabalho escravo em 1888 e a instauração do regime republicano, em 1889. Nessas três demarcações, que traduzem o contexto histórico-político de inserção da Polícia no Brasil, é importante chamar a atenção que a partir da década de 1930, o Brasil vivenciou algumas oscilações e instabilidades políticas.

Em síntese, diferentes configurações de poderes políticos traduziram-se em diferentes recortes, da República: ditadura Vargas, democracia, regime militar, transição política e consolidação democrática, tudo isto dentro de um espaço dos trinta anos que a sociedade brasileira viveu intensamente.

Para melhor fundar essa análise, serão privilegiadas a definição, a estrutura e as competências da Polícia, nos marcos da Constituição da República Federativa do Brasil em vigor. Indicar-se-á também o sentido do seu conceito no decorrer da história do mundo civilizado, derivado do seu significado etimológico, conforme foram traduzidos na Idade Média, na moderna e seu significado mais restrito no início do século XIX.

Segundo consta no artigo 144 da Constituição da República Federativa (1988), em vigor, Polícia se constitui na: "segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio;" exercida através dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpo de bombeiros militares. As competências destas unidades diferenciam-se, observando-se o critério de amplitude e natureza da ação.[4]

À Polícia Federal *cabe apurar infrações penais contra a ordem pública e social, cujas práticas tenham repercussão interestadual ou internacional*. Além disso, deve "prevenir e reprimir o tráfico ilícito

de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, sem prejuízo da ação fazendeira e de outros órgãos públicos e exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União." As Polícias Rodoviária e a Ferroviária *destinam-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais*.

As polícias civis e militares, neste trabalho tratadas simplesmente como Polícia, incumbem-se, respectivamente, "das funções de Polícia Judiciária e da apuração de infrações penais; às polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública." Como forças auxiliares e reserva do Exército, constituem-se unidades subordinadas aos governadores dos Estados e do Distrito Federal.

Esta definição de Polícia não abrange o sentido do seu termo, cujo étimo derivou do primeiro significado de *conjunto de instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da cidade-estado*. O termo indicou, na Idade Média, a boa ordem da sociedade civil, da competência das autoridades políticas do Estado, em contraposição à boa ordem moral, do cuidado exclusivo da autoridade religiosa.

Na Idade Moderna, seu significado chegou a compreender *toda a atividade da administração pública*. Veio, assim, a identificar-se um Estado de Polícia com o que se designava um ordenamento em que toda a função administrativa era indicada com o termo de Polícia. Este termo voltou a ter um significado mais restrito, quando no início do século XIX passou a identificar-se com a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos. Tais perigos estavam representados nas ações e situações contrárias à ordem e a segurança pública.

A Polícia com tais funções, e como a conhecemos hoje, surgiu na Europa e nas Américas no final do século XIX, fruto dos temores das classes governantes quanto às ameaças à ordem estabelecida. *Polícia,* histórica e universalmente, foi instituída com o objetivo de controlar a ordem social e, com essa intenção, estabeleceu-se à priori, um quadro de dificuldades de sua atuação na sociedade, dado as contradições próprias entre ela e um ideal de sociedade, como espaço de "convivência harmônica e civilizada e o caráter próprio do controle social, função inerentemente contraditória, àquela perspectiva, em qualquer tipo de sociedade" (LASSERRE, 2002). Hoje existe, o con-

ceito de Polícia mais generalizado e universalmente traduzido, segundo Bobbio (2000, p.944) como:

> Função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguardar a manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranqüilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

Gênese Institucional da Polícia no Brasil

O aparato institucional da polícia teve início no Brasil antes da independência formal, quando a transferência da família real portuguesa para o país levou à criação da "Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, em 10 de maio de 1808" (HOLLOWAY, 1997, p.44). O modelo original baseou-se no francês, introduzido em Portugal em 1760. Nesse modelo, a Polícia era a responsável pelas obras públicas e garantia do abastecimento da cidade, além da segurança pessoal e coletiva, o que incluía a ordem pública, a vigilância da população, a investigação dos crimes e a captura dos criminosos.

As instituições policiais do tipo moderno no Brasil, assim como na Europa ocidental e em áreas historicamente relacionadas, surgiram durante a transição de século XVIII para o século XIX, que coincidiu aproximadamente com a difusão da ideologia liberal e a aplicação de mecanismos impessoais de coerção. A criação de instituições burocráticas, como a Polícia, para preencher o espaço público, associados a novos procedimentos judiciais, como a tortura pública, para o encarceramento disciplinar e como meio de punição, já foi muito bem analisada por Foucault, que vê todos esses mecanismos como resultado de uma sociedade carcerária ou disciplinada, onde se torna metáfora da condição do homem moderno.

Em sua gênese, as Polícias foram criadas para confrontar as *classes perigosas*, para controlar protestos das classes populares e preservar a estrutura social, e não apenas para combater o crime, ou promover as guerras contemporâneas contra o crime (PINHEIRO, 1998, p.181). Na sua evolução, porém, a Polícia, já na condição de aparelho do Esta-

do Nacional, assumiu a tarefa de proteger a propriedade e exercer controle sobre o comportamento público, o que na sociedade tradicional ficava a cargo de particulares. Teve início, assim, a função que será observada em toda a sua história.

Como a manutenção da paz é plena de contradições, por ter de preservar a tranqüilidade das elites e das não-elites, pergunta-se: estaria nisso a dificuldade para se construir um conceito de imparcialidade da Polícia? A história da estruturação e do uso do poder pelas elites dominantes no Brasil colonial deixou um triste legado, fundado na dominação, na desigualdade social, na exclusão do poder político e no preconceito racial da grande maioria da população brasileira, conforme evidenciam os dados e informações tratadas a seguir.

A Organização Policial no Brasil-Colônia

Nos três séculos de regime colonial, mais precisamente entre 1500 a 1822, consolidou-se de forma definitiva o poder das oligarquias agrárias brasileiras, regido pela subjugação direta dos escravos e pelos vínculos de clientelismo. A Polícia, nesse período, sofreu várias mudanças organizacionais e de gestão, mantendo suas funções de controle da ordem social, seja reprimindo as rebeliões escravas, seja controlando o comportamento dos homens livres que ameaçavam a ordem instituída.

Segundo Boris Fausto (1995, p.44), o Brasil colonial compreendeu três períodos desiguais em termos cronológicos: da chegada de Cabral à instalação do governo geral, em 1549; da instalação do governo geral as últimas décadas do século XVII; e das últimas décadas do século XVII à independência em 1822.

Com poderes de ministro de Estado, o intendente decidia sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecia punições, mandava prender, levava a julgamento, condenava e supervisionava a sentença dos infratores. Em síntese, este cargo englobava os poderes: legislativo, executivo (de polícia) e judiciário.

Durante a colonização, não havia a estrutura de uma Polícia profissional e uniformizada, separada do sistema judiciário e das unidades militares. Como observa Holloway (1997, p.44) "as institui-

ções, em geral, foram estabelecidas sob o Código Afonsino de meados do século XV, o Código Manuelino do início do século XVI e o Código Filipino, do início de século XVII."

Esses códigos representaram tentativas de ordenar o acúmulo multissecular de leis, decretos, práticas consuetudinárias e precedentes da antiga Roma e dos reinos visigóticos que sucederam ao domínio romano na península ibérica, bem como as práticas judiciais da inquisição Ibérica.

No período colonial, a organização da Polícia no Brasil obedece, inicialmente, ao imperativo da defesa da terra recém-conquistada. A primeira expedição, com objetivo de patrulhar as costas brasileiras, ocorreu em 1503. Somente em meados de 1533 aumentou a incidência de armadas de fiscalização e o estabelecimento de feitorias fortificadas. Embora fosse uma das preocupações do Reino a organização de forças para defesa nesta terceira década do século XVI, ela passa a ser tarefa particular dos capitães e donatários e dos grandes sesmeiros, no próprio resguardo de suas propriedades. Esse fato, segundo Boris Fausto, deve-se, principalmente, ao caráter fragmentário da ocupação, gerando problemas específicos de segurança em cada caso particular, não só decorrentes de ameaças externas como também de internas.

A partir de 1548, com a nomeação do primeiro Governador Geral para o Brasil, criou-se um contingente militar armado pela metrópole de 600 homens. O governador Geral assume o comando de todas as forças armadas da colônia. Os serviços de ordenanças, forças semi-regulares, de ordem privada e a cargo dos senhores de terra, com funções de defesa contra ameaças internas e externas, criaram prerrogativas de força e mando, fato este que irá contribuir para o fortalecimento das lideranças regionais (HOLLOWAY, 1997).

À medida que as cidades foram se tornando mais complexas, novas formas para suplementar o controle dos senhores sobre os escravos, e para estender esse controle às crescentes camadas sociais inferiores livres foram desenvolvidas. O novo Estado tratou de suprir essa necessidade, e o sistema policial, herdado do final do período colonial, evoluiu para reprimir e excluir aqueles segmentos da população urbana que pouco ou nada recebia dos benefícios que o liberalismo garantia para a minoria governante.

O sistema de controle construído e modernizado para fazer frente a virtuais rebeliões políticas ou de escravos urbanos foi mantido e ampliado, ainda que a razão original de sua existência tenha ficado comprometida com a consolidação política e o lento declínio da escravidão. Assim, o sistema de controle passou a cumprir novas funções, num contexto sócio-econômico cambiante, observando-se, porém, uma razoável continuidade em matéria de estrutura, atitudes e procedimentos. Nas palavras do próprio Holloway: – "Cumpre, pois, vigiar a conduta pública das pessoas propensas a violar as regras ditadas pela elite, bem como impor limites ao comportamento e reprimir as transgressões" (1977, p.47).

Uma diferença relevante que se consolidou na evolução das instituições coloniais para as nacionais foi o fato da nova organização ter um rudimento de burocracia administrativa que tornou o exercício do poder policial mais padronizado e eficiente. Tinha autoridade para julgar e punir pessoas, cujos delitos, de importância relativamente pequena, caiam sob sua jurisdição.

As hierarquias personalistas nunca foram abandonadas, nem completamente suplantadas pelo universalismo impessoal da cidade.

As referências à cidade do Rio de Janeiro devem-se ao fato de esta ser administrada diretamente pelo governo central que, mesmo apresentando certas características comuns com as Polícias de outros centros urbanos no Brasil, desenvolveu atributos especiais por ser a capital da nação, além do ministro da justiça manter-se pessoalmente à frente da administração da Polícia desta cidade, que naquela ocasião, refletia as idéias do grupo dominante na política nacional. O policiamento era ao mesmo tempo uma tarefa política e social da Polícia.

As Milícias do Império

Essas tarefas têm continuidade no período de transição institucional, resultante da independência política e que se estendeu de 1822 a 1832, quando as manifestações de rua se tornaram meios importantes para a articulação de reivindicações junto às autoridades constituídas. As classes inferiores só voltariam a se engajar em ações coletivas contra o sistema na década de 1880 e,

então a Polícia já estava preparada. Tudo indica que essa preparação se deu pela adoção da burocracia administrativa, como forma dominante de organização das atividades policiais, paralelamente e em resposta às necessidades das elites nacionais.

Durante o *boom* do café e a construção do Estado, no século XIX, a elite política desenvolveu um nível de segurança interna, visto como uma forma de controle repressor e flexibilidade necessária ao capitalismo agrário e comercial: o sistema precisava de certas liberdades para funcionar. Os que tinham dinheiro para investir, queriam liberdade para usar seus recursos como bem entendessem, sem temor de que um Estado absolutista limitasse suas opções ou confiscasse seu capital. Ao mesmo tempo, eles desejavam um ambiente seguro para seus empreendimentos.

Criou-se, portanto, um governo baseado nos princípios liberais. Mas, diferente das demais experiências burguesas modernizadoras, especialmente da Europa, no Brasil ela esteve pouco interessada com as questões da pobreza da força de trabalho. A elite agrícola manteve a escravidão como base produtiva da agricultura de exportação e continuou a controlar os segmentos livres, através da exclusão ou do clientelismo de cooptação.

As milícias, substituídas pela Guarda Nacional em 1831, não eram remuneradas e se constituíam de moradores que vestiam uniformes quando em serviço, portavam armas e recebiam algum treinamento dos oficiais regulares da força de Primeira Linha e, nas emergências, como na guerra contra o Paraguai, eram convocados para auxiliarem na defesa externa. As ordenanças de terceira linha eram constituídas por outros membros da comunidade que fossem livres, fisicamente aptos e do sexo masculino. Estes tinham que conseguir uniformes e armas por conta própria e pouco se fazia para treiná-los nas artes militares.

As milícias e, sobretudo, as ordenanças, não eram forças de combate, mas pelo fato de pertencerem a essas organizações, a maioria dos cidadãos livres de boa reputação (isto é, não caracterizado como criminosos, vagabundos ou outros desta mesma categoria) se identificava com o regime e com as forças da ordem. As unidades paramilitares tornaram-se importantes como agentes da administração

local. Esse sistema de clientelismo e controle social funcionou com certa regularidade somente nas capitais provinciais e em outras cidades importantes. Nas zonas rurais, a vontade do coronel local mantinha o controle da ordem social. A independência contribuiu para uma transição política conservadora, envolvendo mudanças institucionais gradativas. O problema seria como substituir as instituições com as quais a colônia funcionaria no interesse da elite comercial portuguesa, por mecanismos que fizessem a nova nação operar em favor da elite comercial brasileira e dos exportadores agrícolas e de atividades extrativas.[5]

Mas a escravidão nos centros urbanos administrativos e comerciais era diferente da escravidão no campo, e os não escravos das classes inferiores acarretavam problemas especiais em matéria de controle.

A Consolidação da Organização da Polícia na República

Em toda a existência da Polícia, há uma atuação do Estado visando a distinguir algo que até o século XIX mesclava as classes trabalhadoras e as classes perigosas. O objetivo, pois, era a integração das primeiras e marginalização das segundas.

A atuação da Polícia no Brasil desde o século XIX pode ser descrita como uma "[...] demarcação de fronteiras entre escravos e homens livres, cidadãos trabalhadores e grevistas, cidadãos honestos e criminosos, homens de bens e vadios". Essa demarcação é freqüente no Brasil contemporâneo: produtores rurais e sem terra; moradores e sem teto; brancos e negros; crianças e jovens; meninos e meninas de rua; e menores criminalizados. Paradoxalmente, é a aquiescência das classes populares, da maioria das não elite em relação ao arbítrio do aparelho policial, é ela, dizia-se, que expressa (e exige, como as elites) a necessidade dessa demarcação em relação aos bandidos e aos criminosos.

O golpe militar de 1964, o período de transição democrática e o processo de consolidação da democracia marcam o século XX e o início do XXI. Os constituintes de 1988 não mudaram a estrutura policial, herança da ditadura. Ao contrário, cristalizaram as inovações do regime militar, como se verá, porque não havia um consen-

so nem no interior das elites, nem entre os representantes que, na maioria, originavam das não elites (PINHEIRO,1998, p.183).

Essa situação, segundo Paulo César Pinheiro, pode ser caracterizada hoje com os seguintes traços:

• Descompasso entre lei e práticas – há no Brasil um grande descompasso entre o texto constitucional, os princípios das convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e o funcionamento efetivo da Polícia; esse descompasso pode ser visto através de práticas regulares, em todo o país, tais como: prisões arbitrárias, torturas e execuções sumárias;

• Diferenciação regional – sempre é precário falar da situação da Polícia, generalizando para todo o país; a situação varia de região para região, de estado para estado, entre o nível federal e o estadual; a Polícia deve, como o Judiciário e o Ministério Público, ser examinada diferentemente em cada região ou estado brasileiro, dadas as enormes diferenças de desenvolvimento humano; essas diferentes situações também poderiam ser consideradas, segundo um grau diferente de clientelismo, corrupção, nepotismo, ineficiência e carência de recursos; os efetivos são insuficientes e estão muito abaixo dos padrões desejáveis; os governos estaduais, as elites, as chamadas classes políticas na maioria dos estados, desde 1985, não se preocuparam em investir na segurança, não cuidaram da reforma das instituições, da formação dos policiais e de sua remuneração, salvo raras iniciativas;

• Ineficiência e má qualidade dos serviços prestados – a Polícia tem se pautado pela ineficiência, pelo arbítrio e pela má qualidade dos serviços oferecidos à população; não há controle de desempenho nem de produtividade, e as promoções na carreira são realizadas sem nenhuma relação com os serviços efetivamente prestados;

• Autonomia excessiva e ausência de controle externo – os governadores e também muitos secretários de segurança, exercem na realidade, somente um comando nominal nas Polícias; cada uma delas Polícias funciona de fato com uma enorme autonomia, apenas nomeia o cargo da direção superior;

• Conflitos entre as forças Policiais – não há comando de operação conjunto por território, e em todos os níveis de operação a duplicidade se repete (SOUZA, 1998);
• Incentivo ao uso de armas pela corporação – não há controle de uso dos armamentos e de munições pelas corporações; o recurso freqüente à violência ilegal combina com a obsolescência das armas e a inexistência de coletes à prova de balas leves;
• Disparidades salariais para as mesmas funções nos diferentes estados, e disparidades internas nas carreiras – há uma grande disparidade entre os salários dos níveis mais baixos e os dos níveis superiores, chegando mesmo a ultrapassar 10 mil reais (PINHEIRO, 1998, p.185); o padrão internacional, tomando-se como referência os Estados Unidos, o Canadá e a Europa Ocidental, é de cinco a seis vezes a diferença entre o nível mais baixo e o mais alto da escala hierárquica de salários da Polícia no Brasil;
• Precariedade da investigação criminal – no direito criminal brasileiro a peça fundamental para o processo criminal é a investigação policial. Realizada sob a presidência do Delegado de Polícia, na maioria dos estados os inquéritos policiais são realizados de forma precária, com carências enormes de pessoal e de equipamento;
• policiamento ostensivo: militarizado, autônomo e ineficaz – a constituição de 1988, manteve intocada a organização policial, insensível com a necessidade de desmilitarizar o aparelho de estado depois da ditadura, como condição da plena formalização da democracia; as forças estaduais armadas, como se viu foram produto de um equívoco gerado pela necessidade dos novos governos estaduais se armarem para enfrentar os bandos das oligarquias locais; hoje, quando nenhum governador enfrenta o desafio das oligarquias, essas forças armadas estaduais, na sua atual estruturação, são anacrônicas. Nenhum regime democrático, nem mesmo Estados federados como a Alemanha ou o Canadá, mantêm exércitos à disposição das unidades federadas.

No Estado da Bahia o salário de um nível superior, por exemplo, é de 11 mil reais, contra o de nível inferior de 713 reais (dados de 2000). O que não se justifica, porque os níveis operacionais da instituição policial são aqueles definidos formalmente como responsáveis pelas atividades básicas, os que mantêm, por este âmbito de atuação, uma relação direta com a população à qual servem, seja através do policiamento ostensivo ou da investigação de fatos delituosos; por esta razão, são eles que criam e desenvolvem a imagem da Polícia, desempenhando, desse modo, funções estratégicas, ainda não reconhecidas como tal no plano das políticas governamentais no Brasil. Soldados e sargentos (PM), e agentes de Polícia Civil (PC), homens jovens, com família, estão obrigados a morarem em favelas e em habitações ilegais, condenados a trabalharem como vigilantes particulares o chamado *bico*, submetidos a altos riscos. Para confirmar tal assertiva, há dados de um período em que a maior parte dos policiais, em cidades brasileiras são assassinados durante o *bico* (PINHEIRO, 1998).

Reflexão Crítica sobre o Papel da Polícia no Brasil

O objetivo dessa discussão foi complementar os elementos do quadro referencial sobre a problemática das instituições policiais no Brasil, no exercício da segurança pública, traçando-se um breve histórico sobre esta instituição no país.

A análise, dentro dos limites e delimitações estabelecidas, reafirma a idéia de que as instituições policiais brasileiras estiveram durante todo o tempo de sua história inseridas no quadro da estrutura das relações de poder, como resposta às necessidades de controle, contraditório com a paz e a tranqüilidade social. A ilusão de que a forma de organização política democrática diluísse o arbítrio das práticas institucionais da Polícia foi desfeita no Brasil, no processo de consolidação democrático, vivido após 1988. Ao contrário, o que ocorreu foi uma sólida continuidade de práticas repressivas da Polícia no país que a democracia não alcançou alterar.

Na ordem capitalista, as contradições de classe impõem o papel repressivo da Polícia como mecanismo de controle da ordem social das elites, que, visto desde Engels (1980, p.89), funcionaria como força pública não identificada com o povo.

O que legitima a existência da Polícia nesse campo de múltiplas contradições é a existência de uma confluência de expectativas implícitas entre as exigências impostas pelas elites e pelas não elites a respeito do seu papel. Se de um lado, por exemplo, observa-se que tanto nas classes mais favorecidas como nas populares há uma operação de desumanização em relação aos desviantes e diferentes (que pode ser vagabundos, marginais, bandidos, nordestinos, negros, homossexuais, etc) que autoriza sua brutalização; e se a brutalidade da Polícia, desde o período do colonial, pode representar expectativas sociais na atualidade, como ainda são observadas – pode-se argumentar que não é exatamente esta a forma que a sociedade deseja e, particularmente, as camadas populares. No âmbito dessas controvérsias, imagina-se o desejo social de uma Polícia que respeite o cidadão, relacionando-se com ele no plano da confiança com o outro, portanto no plano da alteridade (KER, 1998).

Na recusa de considerar a *guerra* como um mal absoluto e assim como a *Paz* como um bem absoluto, as duas tendências, no curso do pensamento político dos últimos séculos, expressam os seguintes sentimentos: as guerras são injustas; e de maneira correlata, nem toda paz é justa.

Ambas, mostram um importante aspecto da problemática da segurança pública – a questão do valor. Vê-se a partir daí que a guerra nem sempre é um desvalor, e a paz nem sempre um valor. Desse modo, a guerra e a paz não são valores absolutos. Na acepção mais geral, paz significa ausência (ou cessação, solução) de um conflito (BOBBIO, 2000). Poder-se-ia daí imaginar que a paz não poderia ser a perspectiva estratégica a ser alcançada através da Policia?

O caráter repressivo da Polícia é uma das formas de ser desta instituição historicamente associada às origens do Estado capitalista, como uma força separada da sociedade, e com a função de garantir a manutenção das condições de existência do emergente poder dessa forma de relações entre os homens (ENGELS, 1980).

Esse caráter visto como mais expressivo nos períodos ditatoriais, em vários países do mundo, particularmente na América Latina, buscou responder à função de controle social do Estado, conforme discutido.

A maneira como os homens se organizaram nas comunidades antigas para resolver os seus problemas de segurança, revela desde a constituição dos antigos estados grego – ateniense, romano, celtas e germanos – que os dirigentes superiores, sejam o *sachem* ou o *chefe militar*, não dispunham de qualquer meio coercitivo.

> [...] Os membros da gen deviam-se mutuamente ajuda e proteção, sobretudo auxílio, para vingar injúrias feitas por estranhos. Cada indivíduo confiava sua segurança à proteção da gen – e podia fazê-lo e, qualquer agravo contra ele atingia a gen inteira. (ENGELS, 1980)

Pressupõe-se que o entendimento social, hoje, seja o de que é mais importante educar do que punir. Questiona-se, de um modo geral, se a violência é fruto da desorganização das sociedades ou como punir atos que são próprios da estrutura social?

Além de ter sido criado sobre a ótica da política e não do direito, o sistema criminal funciona para a aplicação das leis, através da mediação de instituições e funcionários comprometidos com o poder. Estes agem de forma diferenciada, surgindo, nesta mediação, os casos de impunidade, geralmente das classes dominantes. Isso, segundo Pegoraro(2002) realimenta a violência. Na verdade, avaliações do processo na sua quase totalidade vêm se fazendo necessárias, considerando-se, além da ótica de quem comete o crime, a de quem pune, um dos maiores avanços na área de criminologia, isto é, uma visão global desse fenômeno.

A Polícia, no seu percurso histórico, existiu apenas nominalmente, na perspectiva de garantir os direitos democráticos e a segurança, incapaz de enfrentar tanto a criminalidade comum violenta, como o crime organizado.

PARTE II
SEGURANÇA, POLÍCIA E SOCIEDADE

Polícia e Sociedade

Até aqui descrevemos o sentido de polícia, enquanto organização e controle social, e caracterizamos desde a sua gênese, a polícia, enquanto instrumento de segurança pública exercido pelo Estado. Nesta segunda parte, discute-se a segurança pública e as relações entre a Polícia e a sociedade, com base no quadro traçado pelas camadas populares e pela própria Polícia, referenciadas pelas observações do processo de leitura da realidade investigada, para tal foram utilizados aportes metodológicos, discutidos no apêndice, e detalhados com mais profundidade na tese que originou a presente publicação. Com isso, pretende-se contribuir para melhor visualizar a problemática da gestão da segurança pública no país, sobretudo no que diz respeito aos limites e significados da Polícia. Tentar-se-á fazer, de modo mais específico, uma nova reflexão sobre os critérios de eficácia dessa corporação no país.

Agregam-se, assim, nesta parte do trabalho, evidências empíricas e teóricas obtidas pela complementação do quadro traçado pelos chefes de famílias e policiais entrevistados, chamando a atenção para dois pontos: primeiro, necessidade de analisar experiências da Polícia com a sociedade, experiências essas que possam contribuir não só para o conhecimento na área de administração, mas também para o aperfeiçoamento das práticas de gestão da segurança e do ensino; segundo, a urgência de requalificação da segurança pública e do trabalho policial no Brasil.

A insegurança social é um fenômeno antigo nos centros urbanos. Vem sendo sistematicamente estudada, para realçar o contexto geral da violência, assim como os requisitos dos direitos humanos (ROUX, 1998, p.19-33), manifestando-se de diversas maneiras nas sociedades contemporâneas. É possível que suas razões tenham um tronco comum, embora se apresentem de modo diferente, conforme os contextos sócio-organizacionais históricos específicos.

Hoje, no Brasil, as cidades estão hierarquizadas por diferentes critérios. Um deles é o da violência. Bairros mais violentos são menos valorizados e isso atinge a auto-imagem do morador e o conjunto da cidade. Tal situação, confirmada por este estudo, generaliza-se nos

bairros populares, onde se pode constatar as extensões sócio-psíco-culturais desse fenômeno e suas múltiplas faces no desempenho da Polícia. Esta discussão, que coincide com o debate sobre a generalização da violência na sociedade brasileira, procurou mostrar, mais uma vez, a gravidade do estado desse fenômeno, especialmente para os segmentos de menor renda e para as organizações policiais no país.

Enfatizando, dir-se-ia que a violência e, com ela, a insegurança e o medo têm envolvido a todos indistintamente na sociedade. Todavia, por múltiplas razões – que se tentará aqui analisar –, as camadas populares convivem mais diretamente com esses fenômenos e, do mesmo modo a Polícia do contingente operacional, soldados e sargentos, que se encontram duplamente expostos à violência, como profissionais e como indivíduos. Esse contingente na estrutura hierárquica de cargos da instituição policial é representado por aqueles que mantêm relações diretas com a comunidade, e por essa razão, seus ocupantes são os que projetam a imagem da Polícia na sociedade.

Tenta-se, dessa forma, evidenciar tais problemáticas emergentes na busca de compreensão do relacionamento da Polícia com a sociedade, chamando a atenção para a complexidade e a extensão das formas de relação que se manifestaram entre elas, procurando, inicialmente, explorar seus aspectos e discutir as seguintes questões:

- o que é segurança pública para as camadas populares e para a Polícia?
- quais seriam as dimensões de controle e do significado da Polícia que emergem do modo pelo qual esta instituição se relaciona com a sociedade?

Tomou-se como espaço urbano privilegiado – o Bairro da Liberdade em Salvador, na Bahia, desenvolvendo análise a partir dos olhares sobre a segurança pública, traduzindo o seu conceito no entendimento das camadas populares e da Polícia.

De modo geral, serão discutidos a violência, a segurança pública e o desempenho policial, nos bairros populares de Salvador, com o objetivo de entender, a partir disso, a violência sofrida, tanto pelas famílias, como pela Polícia, no intuito de chamar a atenção para o

quadro da generalização deste fenômeno na sociedade brasileira e para os limites que tal ocorrência impõe à função policial. Assim serão focalizados os fatores que, do ponto de vista dos chefes de Família e da Polícia, compõem o quadro da insegurança social em que vivem. Estas razões foram consideradas parâmetros dos limites, bem como das possibilidades da atuação da Polícia no país.Naturalmente, isto implicou discutir a avaliação do desempenho da Polícia, de forma mais direta e aprofundada, sob a ótica das camadas populares. Objetivando, fornecer uma visão da própria Polícia, tentando dar conta das dificuldades de relacionamento da corporação com a sociedade em geral. Nessa perspectiva, espera-se constituir uma auto-avaliação de seu desempenho na segurança pública, particularmente junto às camadas populares da cidade do Salvador. Assim referendando, uma reflexão sobre as estratégias de sobrevivência popular e policial, no tocante à violência, estratégias essas identificadas no cotidiano das camadas populares e no cotidiano do trabalho policial. Tais modalidades poderão ser vistas como mecanismos que configuram as múltiplas formas de os extratos menos favorecidos da sociedade e dos policiais, se protegerem contra a insegurança social.

Nesse percurso, apresentam-se as indicações estratégicas para a segurança das áreas populares do país, e as expectativas sobre a Polícia no âmbito da segurança pública; questão essa a ser complementada através da análise das tendências da segurança e do papel da Polícia nas duas óticas aqui consideradas, a das camadas populares e a da própria Polícia.

A Visão das Camadas Populares

O grave equívoco de se considerar a Polícia como a única responsável pela segurança pública continua prevalecendo, o que gera ambigüidades e contradições sobre a violência, as desigualdades, enfim, com a insegurança social. Repensar o papel das instituições policiais envolve, em primeira instância, reflexões sobre o que é segurança pública e o que significa sentir-se seguro na sociedade.

Para as camadas populares, a segurança pública não é apenas um problema de Polícia. Constatam-se três dimensões de segurança:

• dimensão institucional – direitos do indivíduo à proteção, conforme se pode ler na Constituição[1], a contar com o reaparelhamento da Polícia;
• dimensão social – emprego, salário, educação, moradia e saúde;
• dimensão da alteridade – relações de confiança e respeito mútuo, dentro e fora do plano familiar.

Estas dimensões não são excludentes. Elas expressam facetas inter-relacionadas e complementares de uma mesma problemática, a da (in) segurança pública.

Tabela 22- Dimensões Conceituais da Segurança Pública e Níveis de Análise

Dimensões Conceptuais de Segurança Pública	**%**	**Nível de Análise**
Institucional: direito individual à ordem pública com Polícia;	67,6%	Individual e Organizacional
Social: emprego, educação, saúde, moradia.	23,2%	Social
Alteridade[2], confiança e respeito mútuo	9,2%	Interpessoal
Base de Dados (109)	100%	

Fonte: Pesquisa de Campo

Como se pode observar, a dimensão institucional emerge com maior força, uma vez que 67,6% das respostas aludem ao direito individual à ordem pública, com a devida proteção da Polícia. A respeito das declarações, ainda do âmbito institucional, de ser necessário *Mais Polícia,* pode-se afirmar que isso não significa apenas o desejo de aumentar quantitativamente o contingente, mas também, e, sobretudo, significa que se aspira às mudanças quanto atitudes e comportamento do policial. Por outro lado, se reivindicam *Mais Polícia*, em termos estritamente quantitativos, com frases tipo *um policial em cada esquina, a cada 100 metros uma dupla, duplas e rondas dia e noite*, o fato é que vão rejeitá-la pela forma de agir.

A ênfase no aumento quantitativo e no reaparelhamento da Polícia parece herança da Guerra Fria, quando se associava segurança pública a defesa nacional, em virtude do perigo comunista que ameaçava a ordem capitalista, através da mobilização popular.

Nos pressupostos da segurança nacional, a normalidade econômica somente seria possível através de um regime de exceção ou de força. Dessa forma, manter-se-ia a ordem pública, utilizando os órgãos policiais em missões de polícia política e de operações de defesa interna, em detrimento de suas atividades primárias de proteger o cidadão.

Tornou-se rotineiro no Brasil todo tipo de violência praticada por policiais, até mesmo o extermínio de bandido e/ou criminoso por esquadrões da morte (CARVALHO NETO, 1992). Por outro lado, conforme se verá mais adiante, estabelecem com ela uma cumplicidade como estratégia de sobrevivência social.

A seguir, serão apresentadas algumas declarações dos chefes de família entrevistados sobre o que consideram ser a segurança pública, considerada na sistematização da sua dimensão institucional. Salienta-se nesta categorização, bem como nas demais, a freqüência elevada da palavra *medo* nas citações, conforme se pode verificar em declarações como:

> Segurança pública é poder transitar livre, sem medo, durante as 24 horas do dia; [...] é ter para isto policiamento ostensivo para dar segurança e tranqüilidade;
> [...] é contar com a Polícia quando se precisa dela; [...] é aquela que envolve sistema de proteção permitindo tranqüilidade; [...] é o direito de ir e vir sem ser assaltado e sem ser incomodado.

Na dimensão social aludida por 23,2% dos chefes de família das camadas populares, segurança pública é ter trabalho, moradia, educação, salário, emprego, saúde e tranqüilidade, com proteção policial. Ou seja, ações que dizem respeito a condições dignas de vida humana. Observou-se, contudo, que esta concepção mais alargada da segurança pública pertence aos chefes de família sindicalizados, portanto, mais politizados. São, sobretudo, os que participam ativamente nos Sindicatos dos Rodoviários, na Associação e no Sindicato dos Professores; os demais desenvolvem práticas em entidades religiosas, cultural, de lazer e comercial na comunidade. Na condição de politizados, ampliaram o conceito de segurança pública para além do reaparelhamento e da proteção policial. A tabela 23 mostra como é a participação em organizações comunitárias.

Tabela 23 - Participação em Entidades Associativas (Família)

Participantes / Entidades	Nº Citações	Freqüência
Sim	**20**	**18,4%**
Não	**89**	**81,7%**
Total	**109**	**100,0%**

Fonte: Pesquisa de Campo

Parecendo aparentemente pouco expressivo, esta informação sobre a participação em entidades associativas reveste-se de grande importância, porque reflete um determinado nível de conhecimento e de consciência a respeito de uma visão mais alargada da segurança pública.

Ressalte-se que essa politização corresponde apenas a 18,4% do total de chefes de família entrevistados (109 pessoas), conforme descrito no perfil já apresentado.

Por fim, na dimensão alteridade, são apenas 9.3% os chefes de famílias que concebem a segurança pública nesta acepção, como confiança e respeito mútuo. Parece um contingente pouco expressivo, o que tem a ver com a ausência dessa mesma alteridade manifestada pelo respeito ao outro como ser humano – incluindo as relações de confiança dentro e fora do plano familiar. Aliás, foi esta a dimensão responsável pela avaliação negativa do desempenho da Polícia, no exercício da segurança pública, sob a ótica das camadas populares.

Tendo presente a ausência desse aspecto, muitos dos chefes de família tomaram-no por base para o elevado percentual de sua avaliação negativa no exercício da segurança pública. Alega-se que ela não respeita o outro como pessoa, como cidadão. E mais: que não tem a capacidade de estabelecer as diferenças entre trabalhador, ladrão e marginal, tratando todos da mesma forma.[3]

Apresentam-se, em seguida, algumas declarações de chefes de família entrevistados, a propósito da segurança pública, consideradas na sistematização da dimensão alteridade:

> [...] segurança é ter uma Polícia que respeite o direito do cidadão; que seja honesta, que socorra na hora da necessidade;

[...] segurança é ter uma Polícia que conheça a todos e se relacione com a sociedade sem coagir ninguém ;
[...] segurança é ter Polícia que respeite e seja respeitada;
[...] segurança é o que permite estar em casa e se sentir seguro;
[...] é conhecer as pessoas com quem está transitando .

Tais dimensões evidenciam a complexidade do exercício da segurança pública pela Polícia, principalmente numa sociedade concentradora de renda, desigual e, enfim, insegura.

A Visão da Polícia

Para 70,4% dos policiais entrevistados, a segurança pública é um direito individual à liberdade, expresso na Constituição Brasileira em vigor desde 1988.

A dimensão social foi referida apenas por 7,4% (ver tabela 26) das respostas, indicando que a visão da Polícia em relação à segurança do ponto de vista social precisa de ser alargada, para uma melhor preparação e execução do seu papel social. Os 92,6% que entendem a segurança pública como reaparelhamento da Polícia e como direito individual – isto é, via dimensão institucional – confirmam hipóteses de se visualizar a segurança pública sob uma visão exclusiva. Além disso, os próprios policiais utilizam sentenças mítico-religiosas, como *Benção Divina; só Deus para proteger as nossas vidas,* para definir segurança.

Tabela 24 – Segurança Pública (Polícia)

Dimensões	**%**	**Níveis de Análise**
Institucional: Direito individual à proteção e o reaparelhamento da Polícia	92,6%	Individual e Organizacional (direito individual a proteção institucional – legal e ordem pública)
Social	7,4%	Social (direito ao emprego, a educação, a saúde). Associada a esses direitos está a ausência da marginalidade.
Base = 30	100%	

Fonte: Pesquisa de Campo

Outro dado relevante na opinião dos policiais é que o exercício do policiamento não pode ser perfeito devido aos baixos salários que recebem e às múltiplas necessidades sociais existentes. Estes pensamentos podem, inclusive, ser apreendidos nas seguintes declarações:

> [...] segurança de vida é poder ir e vir sem ser molestado;
> [...] segurança é ter emprego e não se desviar para se sustentar; o desempregado é mais vulnerável;
> [...] segurança de vida é ter uma boa condição de trabalho para poder dar uma vida tranquila aos nossos filhos, sem precisar fazer bicos para ajudar no orçamento ;
> [...] segurança é ter uma polícia bem equipada e poder confiar que nada irá te acontecer .

A Polícia não incluiu, na definição de segurança pública, a idéia da alteridade, do respeito ao outro. Esta dimensão, na prática do policiamento ostensivo, não aparece nas suas preocupações e contribui para o baixo grau de sua eficácia na ótica das camadas populares.

Os conceitos de segurança emitidos, quer pela Polícia, quer pelos Chefes de Família, aproximam-se, em termos da dimensão institucional. Esta dimensão envolve os direitos do indivíduo à segurança, o aumento quantitativo do contingente policial, o reequipamento policial e as condições internas do trabalho policial. Para os chefes de família, esta dimensão representou 67,6% e, para a Polícia, 92,6 %.

Um dos aspectos que parece ser muito importante para ambos é a visão de segurança pública como um direito do indivíduo. Quanto a ser um dever, aqui há alguma divergência entre ambos – Família e Polícia – já que propõem uma transferência recíproca ou para outrem, no tocante a responsabilidade pela insegurança reinante, esta é uma acusação mútua – Polícia e Família – colocando em evidência a existência de dificuldades para assumir o problema por ambas as partes.

Torna-se, pois, evidente que as três dimensões que definem segurança pública, não podem ser vistas isoladamente, em função de se tornarem um sentido em si mesmas. O desafio seria pensá-las simultaneamente, como aspectos dinâmicos e inter-relacionados de determinada realidade social.

Mas, afinal, em que consiste a segurança pública? Um estado de ordem e tranqüilidade individual e social, responderiam muitos. Ocorre que esta definição levanta uma outra questão, relativa à sua natureza, que seria: de que ordem social se está falando? Isto, porque a ordem, que é uma resultante da conformidade às regras, às normas e às leis, quer dizer, uma feição da organização da vida política e social que se pode expressar em diversificadas formas de controle social. Essas formas tendem a funcionar mais como elementos de desorganização, do que como fator de organização social, de confiança, de relações de amizade, enfim, de paz e de tranqüilidade individual e social. Estas expressões serão discutidas com maior detalhe no capítulo relativo aos fatores que estão na base da insegurança social na perspectiva dos chefes de família entrevistados.

Hoje, a crise de valores e a falta de confiança nas instituições fazem com que os indivíduos expressem o desejo de um futuro melhor. E essas expressões individuais constituem laços de caráter diferenciado dos existentes no passado, com modalidades próprias e códigos de resistência. Isto não constitui novidade teórica, tendo em atenção os princípios da Escola de Chicago e os argumentos de Park (1990, p.437), segundo os quais os indivíduos, ao transgredirem as normas dominantes, não estariam, simplesmente, recusando a vida social. Infringiriam o *status quo* com aquiescência do outro que, paradoxalmente, passa a ser um fenômeno de conformidade (FERREIRA, 1995).

A evidência empírica parece confirmar essas hipóteses, vindo ao encontro, inclusive, das idéias do estudo referido que trata do sentido e da extensão das estratégias de sobrevivência social na generalização da insegurança social e individual. Quer dizer, ao mesmo tempo em que amplia, reduz o papel da Polícia na sociedade, porque ela própria, a Polícia, se torna vítima e co-partícipe da violência. Desse modo, os mecanismos individuais não podem ser vistos como alternativas de vida, mas, como modalidade de sobrevivência. E aqui somos confrontados com a perspectiva da ausência do Estado, situação que pode acarretar profundas conseqüências negativas. Numa perspectiva crítica, é sobre esta ausência que deve ser visto esse processo.

Violência e Segurança Pública

[...] Tranco a porta e saio pouco;
[...] ponho grades e mantenho barra de ferro atrás da porta; [...] fico de olho bem aberto para as pessoas que circulam aqui na rua.

(depoimento de moradores do Bairro da Liberdade - Salvador)

A violência, a insegurança e o medo envolvem a todos indistintamente na sociedade. Todavia, por múltiplas razões, as camadas populares encontram-se mais expostas a estes fenômenos e, de forma correlacionada, também se encontram na mesma situação os policiais que atuam na linha de frente, ou seja, aqueles que integram o contingente operacional da Polícia, na categoria Praça, constituída de sargentos e soldados.

Apresentaremos, em primeiro lugar, aspectos do quadro da violência sofrida pelas camadas populares e pela Polícia, segundo a tipologia de crimes constantes do código penal, adotado pelos Centros de Estatísticas Policial e Criminal dos organismos governamentais. Entendeu-se que esta caracterização permitiria demonstrar, mais uma vez e a partir dos depoimentos dos entrevistados, as suas condições concretas de vida quando confrontados com este tipo de fenômenos.

Nos termos apresentados discutem-se os fatores que, do ponto de vista dos chefes de Família e da Polícia, compõem o quadro da insegurança social em que vivem. Nessa reflexão avalia-se o desempenho da Polícia inserida neste quadro e a visão desta em relação à problemática da sua atuação na sociedade.

Com esta metodologia, constatamos uma elevada taxa de insegurança social, traduzida por mais de 84% do universo dos chefes de família entrevistados.[1] Suas declarações reafirmaram as precárias condições de vida dos extratos menos favorecidos economicamente no país. Do universo considerado, apenas 15,60% dos chefes de família declararam sentir-se seguros, segurança que decorre da sua capacidade individual de relacionamento com os policiais, com os marginais e os com traficantes do bairro. Tudo isto, conforme se

tentará explorar mais adiante, no item peculiar aconteceria dentro dos padrões e das normas dos valores do mundo da ilegalidade, quer dizer, no contexto de uma cultura da violência.

A Insegurança nos Bairros Populares de Salvador

Para as camadas populares, a violência se expressa, sobretudo, no medo de sofrer algo via terceiros. As precárias condições de moradia são, freqüentemente, mencionadas como: a falta de infra-estruturas urbanas básicas, a existência de barulho e, ainda, a falta de espaço para lazer dos filhos adolescentes, aspectos estes que constituem uma das principais características do cotidiano dos bairros populares.

Violência Sofrida pelas Camadas Populares

Mais de 51% dos chefes de família entrevistados declararam que já tinham sofrido algum tipo de violência, como agressão pessoal ou contra o próprio patrimônio, além de outras formas recorrentes de comportamentos agressivos.

Os quadros que se seguem refletem o contexto da insegurança social, confirmando mais uma vez, a generalização deste fenômeno na sociedade brasileira e as problemáticas que impõem à gestão da segurança pública e à Polícia.

Tabela 25 - Violência Sofrida no Bairro Contra o Patrimônio.
(Chefes de Família)

Violência contra o Patrimônio	Nº Citações	Freqüência
Roubo	27	81,8%
Furto de Veículo	4	12,1%
Outros	2	6,1%
Base	**33**	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo

No que se refere à violência sofrida pelos chefes de família entrevistados (tabela 25), particularmente no que respeita ao seu patrimônio, constatamos que, para cerca de 81,8%, o roubo foi a modalidade mais referida, ficando muito abaixo as referências a furtos de veículos. Nos roubos referidos, queremos salientar fatos citados como arrombamen-

tos de lojas e assaltos à mão armada que são freqüentes na vida cotidiana do bairro. Note-se, também, que apenas 33 chefes de família acederam a responder a esta questão, pelo que as conclusões sobre este tipo de violência sobre o patrimônio não podem ser generalizadas.

Os assaltos às mercadorias sempre acontecem com agressão física, como nos casos de furtos de relógios, peças de carros, roupas em varal e outros objetos do ambiente interno das moradias. Estes acontecimentos constituem o cotidiano de vida familiar nas áreas populares. Além disso, podem ser mencionados os roubos que ocorrem nas áreas externas das casas como quando são levados móveis e cadeiras, de entre outros pertences encontrados. Constata-se, portanto, que a insegurança em que vivem é concreta, envolvendo agressões através de assaltos com arma de fogo, ou não, seja durante o dia ou à noite. Existem lojas que registram até três assaltos por mês, à mão armada, com ameaça de morte.

A violência contra a pessoa, sofrida pelas camadas populares, se caracteriza por assaltos à mão armada, discussões com vizinhos, agressões físicas associadas a roubo de pertences pessoais.

São, também, freqüentes agressões físicas cometidas em assaltos, nos ônibus, com tiroteios, no uso de armas por policiais, para intimidar, em roubos na porta de banco, assaltos na rua e em agressões cometidas pelo próprio companheiro, entre outras situações.

O quadro seguinte (tabela 26) apresenta a freqüência dos depoimentos relativos à violência pessoal, sofrida pelos chefes de família, os quais reiteram a situação de insegurança em que vivem estes extratos sociais menos favorecidos economicamente na sociedade.

Tabela 26- Violência Sofrida no Bairro Contra Pessoa
(Chefes de Família)

Violência contra Pessoa	**Nº Cit. ***	**Frequência**
Homicídio	3	11,2%
Lesão Corporal	7	25,9%
Roubo no Ônibus	4	14,8%
Roubo no banco do bairro	2	7,4%
Briga de vizinhos	4	14,8%
Outros	7	25,9%
Base	**27**	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo.
(*) O número de citações é superior ao número de observações devido às respostas múltiplas (6 no máximo).

Poder-se-ia dizer que estes fatos refletem a fragilidade em que se encontram os laços de vizinhança e de amizade que tão bem caracterizam as relações comunitárias tradicionais. Sendo de fato verdade, eles revelam e reiteram os referenciais concretos para a análise do nível de insegurança em que vivem as camadas populares, aquelas que mais sofrem com os problemas da violência nos centros urbanos do país.

Tabela 27 - Violência Sexual Sofrida no Bairro
(Chefes de Família)

Violência Sexual	**Nº. Cit**	**Freqüência**
Estupro	2	100,0%
Outros	0	0,0%
Base	**2**	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo

Quando questionados sobre a violência sexual, os chefes de família preferiram não entrar em detalhes, o que se compreende. Um deles, contudo, fez menção ao que ocorrera com a primogênita, embora não fizesse de forma detalhada.

Em relação à violência sofrida no trânsito, os atropelamentos apresentaram a maior freqüência, conforme poderá ser visto na tabela 28. Alguns dos depoimentos sobre esse tipo de violência sofrida pelos chefes de família foram expressos da seguinte forma:

> [...] meu irmão morreu atropelado ao tentar atravessar a rua. Ele estava vindo para casa, pela calçada, quando um táxi, em velocidade, o pegou. Ele bateu a cabeça no poste, causando traumatismo craniano;
> [...] Aqui as ruas são estreitas e os carros estacionam no passeio. Desse modo, somos obrigados a andar pelas ruas;
> [...] Meu irmão, de apenas 27 anos, solteiro, cheio de planos, sofreu atropelamento e teve lesão corporal .

Tabela 28 - Violência Sofrida no Trânsito.
(Chefes de Família)

Violência no Trânsito	**Nº Cit.**	**Freqüência**
Atropelamento	6	100,0%
Outros	0	0,0%
Base	**6**	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo

Estes depoimentos refletem, de alguma forma, a ausência de ações governamentais concretas, relativas ao trânsito e de uma infra estrutura nas áreas populares. Tal ausência se reflete também nas demais áreas de vida cotidiana dos extratos menos favorecidos economicamente, o que, de forma enfatizada é referida pelos inquiridos. Como se observa confronta-se nesse espaço social aqueles tipos de violência recortados por Mafesolli, a monopolizada, a anômica e a banal articulando entre si com a cumplicidade daqueles cujos interesses servem, no sentido de salvaguardar a já precária condição humana, ultra conseqüente do campo social e do esgarçamento do propósito das instituições à serviço público.

Violência Sofrida pela Polícia

Em relação à violência contra a pessoa do policial, verificou-se que a lesão corporal e o homicídio constituem os fatos mais freqüentes. O homicídio e, sobretudo, a lesão corporal caracterizam as ações mais sofridas pela Polícia. Estas agressões estão positivamente correlacionadas com o próprio contexto de insegurança social em que muitos deles vivem e trabalham. De entre múltiplas agressões referidas salientam-se as agressões diretas e/ou assaltos aos membros da família, ameaças de vizinho com arma de fogo, furtos, assaltos pessoais dentro de coletivo, morte de familiares na troca de tiros entre a Polícia, assaltantes e traficantes. Aliás, estes são alguns exemplos de ocorrências cotidianas por eles relatados.

Tabela 29 - Violência Sofrida pela Polícia na própria Pessoa (Polícia)

Violência contra a Pessoa	**Nº Citações ***	**Frequência**
Homicídio	3	15,8%
Lesão Corporal	9	47,4%
Roubo no Ônibus	2	10,5%
Roubo no Banco do Bairro	1	5,3%
Briga de Vizinhos	2	10,5%
Outros	2	10,5%
Base	**19**	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo.
(*) O número de citações é superior ao número de observações devido às respostas múltiplas (6 no máximo)

No que se refere à violência registrada contra o patrimônio dos polícias entrevistados, podemos ver que 50% das mesmas são representadas por roubo ou assalto à residência e o roubo de veículos (tabela 31).

Tabela 31 –Violência Sofrida pela Polícia Contra o Patrimônio

Violência contra o Patrimônio	Nº Cit. *	Frequência
Roubo	4	50,0%
Furto de Veículo	4	50,0%
Outros	0	0,0%
Base	**8**	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo.
(*) O número de citações é superior ao número de observações devido às respostas múltiplas (3 no máximo).

Estas referências relativas à violência contra o patrimônio da Polícia respeitam, não apenas a roubos de veículos, mas também, freqüentemente roubo de documentos e assaltos à própria polícia, conforme se depreende de alguns dos depoimentos feitos pela Polícia:

> [...] encontrava-me na fila de uma loja quando, no caixa, um menor tomou o dinheiro e saiu correndo;
> [...] o meu Carro foi roubado na rua;
> [...] meu irmão foi assaltado em frente à faculdade e meu pai também teve o carro furtado embora recuperado depois pela Polícia;
> [...] três elementos invadiram a casa e amarraram a minha sogra, minha esposa e os pedreiros que trabalhavam no momento. Levaram o carro e alguns objetos .

Sublinhe-se que, mais adiante, faremos a comparação entre a violência sofrida pelas famílias e referida pela Polícia. Essa comparação de dados referentes ao patrimônio e aos tipos de violência mencionados anteriormente, pretende ilustrar e reafirmar a vulnerabilidade a que estão sujeitos, tanto a Polícia, como as camadas populares, vulnerabilidade bem demonstrativa das condições de vida e de trabalho de ambos e das práticas generalizadas de violência no Brasil. (ver figuras 12 e 13).

Dir-se-ia que tais condições objetivas de vida e de trabalho da Polícia, conforme será tratado de forma mais detalhada em item próprio, refletem as múltiplas faces da violência social e, ao mesmo tempo, esclarecem sobre os limites e possibilidades de atuação desta instituição na sociedade.

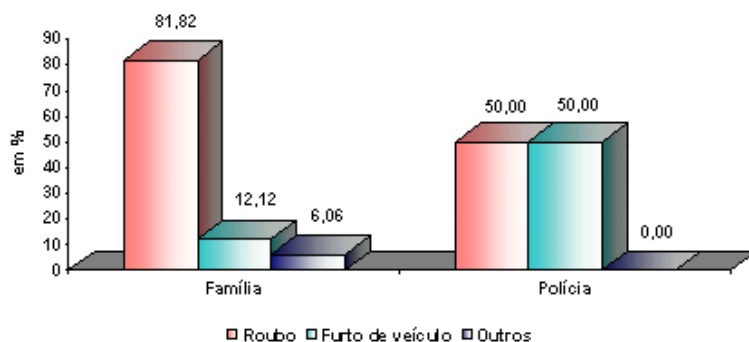
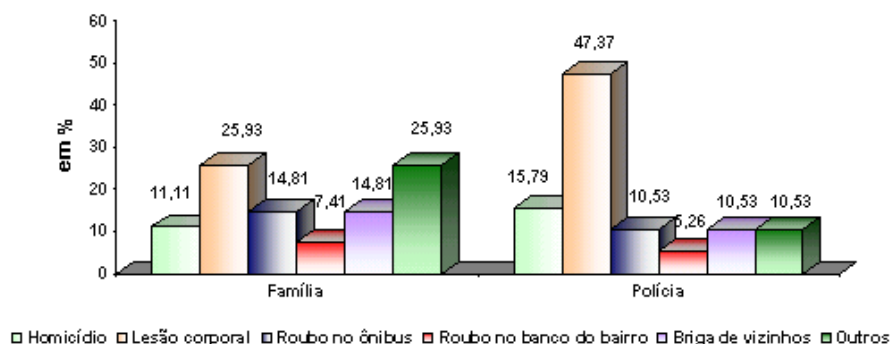
Figura 12 - Comparativo Violência Sofrida Contra o Património (Família e Polícia)

Fonte: Pesquisa de Campo

Figura 13 - Comparativo Violência Pessoal Sofrida (Polícia e Família)

Fonte: Pesquisa de Campo

Do exposto gostaríamos de salientar que, das entrevistas feitas aos chefes de família e à Polícia sobre as suas experiências de violência sofrida salientamos os aspectos mais relevantes desses depoimentos. Os relatos emitidos por uns e por outros, refletem e reafirmam o contexto geral da violência e da criminalidade nas áreas

populares dos grandes centros urbanos do país. Nos depoimentos ficaram claras descrições de agressões, agressões por vezes muito violentas (caso de homicídios), as quais caracterizam o cotidiano das camadas populares e o trabalho policial nessas áreas. Uma tentativa de síntese quantitativa destes relatos pode ver-se na tabela 33. Conforme já foi referido anteriormente, maior incidência de violência sofrida pela Polícia diz respeito aos atentados contra a própria pessoa e, em relação aos chefes de família, os referentes ao patrimônio, que envolvem roubo e furto.

Tabela 33 –Comparação da Violência Sofrida pela Polícia e Família

Violência Sofrida/Tipo Crime	**Família***	**Polícia***
Violência contra o Patrimônio	58,9%	42,1%
Violência Pessoal	48,2%	100,0%
Violência Sexual	3,6%	–
Violência no Trânsito	10,7%	10,5%
Base	56	19

Fonte: Pesquisa de Campo.
(*) Questão de múltipla escolha. Valor superior a 100%

Em síntese, podemos de alguma forma concluir que, em Salvador, o ambiente de vida e de trabalho das camadas populares e da Polícia é de insegurança e medo, conforme se pode constatar pelos dados e informações recolhidas. Parece ser uma evidência a generalização da violência e a omissão dos poderes públicos na garantia da segurança de vida da população.

Razões da Insegurança nas Áreas Populares de Salvador

A partir da complexa dinâmica social onde se insere a questão da segurança pública constata-se, a partir das razões aludidas pelos chefes de família que se sentem inseguros, três problemáticas fundamentais: a violência do poder dos traficantes, do uso das drogas, do desemprego e do medo social; a ineficácia da Polícia; e a insuficiência de policiais e de aparelhamento para garantir a segurança.

Constata-se que mais de 52% do total dos chefes de família entrevistados afirmam não existir segurança no bairro e como 32% respondem de forma incerta. Ou seja, para a maioria é a insegurança o que predomina, sentindo apenas 15.6% do total que o seu bairro é seguro.

A distribuição das razões apontadas para a insegurança nas áreas populares, na ótica dos chefes de família entrevistados, encontra-se no quadro seguinte (tabela 34):

Tabela 34 - Razões da Insegurança nas Áreas Populares em Salvador (Chefes de Família)

Razões da Insegurança nas áreas Populares em Salvador	**Frequência**
A violência do poder dos traficantes, do uso das drogas, do desemprego e o medo social.	27,4%
A ineficácia da Polícia	43,4%
Insuficiência de Policiais e de aparato para garantir a segurança	29,2%
Base (92)	100,0%

Fonte: Pesquisa de campo

Destes fatores de insegurança, optou-se por apresentar, inicialmente, o problema relativo às drogas, no contexto da problemática do poder dos traficantes. Isto, em razão do significado que o problema do tráfico e o uso de drogas vem assumindo no atual contexto de insegurança nas áreas populares no país.[2]

Neste contexto, discutimos o fator da insegurança e sus extensão em Salvador, a qual tem origem, quer devido à ineficácia da Polícia, quer à insuficiência de policiais e de aparelhamento para garantir a segurança, e esta discussão far-se-á, tanto do ponto de vista da própria Polícia, como das camadas populares.

Ressalte-se, por fim, que a violência, nomeadamente nas áreas mais populares, parece ser um fenômeno que irrompe em todos os ambientes do cotidiano das famílias em geral.

> O poder dos traficantes amedronta. Há assaltos, roubos, assassinatos, arrombamentos de carros, drogas. O uso das drogas é aberto.
> [...] Meu primo fez parte da quadrilha Bebê a Bordo e morreu há três anos. Ele roubava para comprar drogas. Depoimento, Chefe de Família.
> O crime organizado e a CPI do narcotráfico vêm mostrando a natureza e dimensões desta prática social, hoje, abrangente, incluindo além de policiais, políticos (senadores, deputados, dentre outros da cúpula do governo). Francisco Carlos Garisto [3]

A Ótica dos Chefes de Família e o Problema das Drogas

É importante ressaltar que a repercussão da dinâmica do tráfico e uso de drogas, a população da amostra, dentro de um pequeno percentual, afasta-se de qualquer declaração chegando a afirmar que apenas ouviram falar desse problema não tendo, pois, conhecimento específico do mesmo. Estas afirmações parecem mais um mecanismo de defesa e/ou de não comprometimento, tendo em conta o medo de possíveis represálias da parte dos traficantes que atuam na área.

Entre os habitantes desses bairros, paira o sentimento de uma ação criminosa quando se faz referência ao fenômeno da droga. A sensação que os entrevistados transmitiram é a de que existem culpados e inocentes. Como culpados identificam o traficante, o governo e a Polícia; como inocentes e/ou vítimas, os jovens.

O quadro seguinte (tabela 35) reflete a forma como interpretam o problema das drogas: em primeiro lugar, está o tráfico com 46,6%; em segundo, a situação do jovem como vítima social do mundo das drogas (para 39.8%) e, em terceiro, com apenas 13,6% os problemas sociais do desemprego, da educação e da falta de apoio familiar.

Enfim, ressaltam, mais uma vez, os graves problemas da pobreza numa sociedade concentradora de renda, e, portanto, desigual, onde a falta de esperança nas instituições e na própria vida se encontra espelhada nesta informação.

Tabela 35 – Culpados e Inocentes: O Problema das Drogas e do Poder dos Traficantes. (Chefes de Família)

Elementos	Nº	Freq.	Visão	Indicações
O Jovem	35	39,8%	O jovem como vítima. Problema de desestruturação familiar e falta de condições para apoiar o jovem. É um caminho sem retorno e envolve decisões de foro íntimo.	Reduzir, controlar e limitar liberdades individuais dos jovens, Enfatizar a educação familiar.
O Traficante	41	46,6%	Componente do tráfico no mundo da criminalidade e dos vícios.	A responsabilidade é do Governo. Cadeia para os traficantes e Combate aos vícios.
Os problemas Sociais	12	13,6%	Educação e Desemprego	Políticas governamentais e Programas educacionais e de emprego
Base	88	100%		

Fonte: Pesquisa de Campo.

O problema das drogas é de crescente complexidade no contexto da insegurança social, onde o caminho para a sua solução é entendido de diversas formas. De um lado, como um problema que poderia ser resolvido pela educação dos jovens, vistos como vítimas da violência e, de outro, pela eliminação, através de medidas radicais, dos traficantes. Observamos que na proposição em relação aos jovens, um grande número deles se encontra diretamente envolvido com os traficantes, constituindo, nesse sentido, um problema inter relacional. Foi atribuída pelos entrevistados, muita ênfase à educação dos jovens, tanto em relação ao apoio familiar, quanto à implementação de programas educacionais sob a responsabilidade do governo.

Ainda em relação aos jovens foram, também, enfatizados, pelos chefes de família, os direitos que eles usufruem de inimputabilidade, pelo fato de serem menores de idade. Mencionaram, ainda, o excesso de liberdade que lhes é concedido pelos pais. Em síntese, o que falta aos jovens é, sobretudo, o apoio da família e do Governo.

A Ótica da Polícia e o Problema das Drogas

> A violência aumentou com o consumo de drogas. A droga é um meio de vida da população pobre. Se os policiais não reprimirem os traficantes, não vai dar jeito. A repressão tem que ocorrer até com os viciados.
>
> *Depoimento de um policial*

Segundo o ponto de vista de 43,3% dos Polícias entrevistados, a tendência que se verifica com o problema das drogas, nas áreas populares em Salvador, é para piorar, afirmando cerca de 27% dos inquiridos que a tendência é para tudo ficar na mesma. Perspectivas de melhoria do problema só têm 26,6%, salienta-se também, neste caso, que apenas 30 Polícias acederam a dar a sua opinião, pelo que as conclusões não poderão revestir-se de grande profundidade.

Segundo a própria polícia a gravidade deste problema está relacionada com o número de policiais que consideram insuficiente para acompanhar o aumento populacional e, também, porque o desemprego vem apresentando uma escala crescente. Além disso, consideram que a educação dos jovens não vem sendo tratada pelas

autoridades com firmeza. Afirmam, ainda, que as famílias concedem aos filhos muita liberdade, não dialogam com os filhos no sentido de esclarecerem o certo ou o errado, não investigando sobre amigos dos filhos, como podemos ver nos depoimentos seguintes de alguns policiais sobre esta problemática:

> [...] Explode-se uma gangue aqui, nasce outra ali. O envolvimento dos jovens com o tráfico de drogas aumentou. Eles têm sido alvo de muita miséria e os marginais estão cada dia mais ousados.
> [...] É muito triste ver como muitos meninos se perdem por falta de amor dos pais e do desemprego. A violência aumentou com o consumo de drogas e ela tem sido um meio de vida da população pobre.
> [...] Se os policiais não reprimirem os traficantes, não haverá jeito para resolver este problema. A repressão tem que ocorrer até com os viciados.

Em relação ao aspecto da educação dos jovens como fator que contribui para a recrudescência do problema das drogas, os policiais enfatizaram a estreita relação existente entre drogados e educação, como sendo uma questão social muito importante.

Para os policiais, a resolução deste problema dependeria de uma tomada de posição das autoridades em face à esta questão. Em tal contexto, encontram-se jovens sem o apoio familiar e, não raro, são mesmo crianças com apenas oito anos que já estão envolvidas com drogas. Observaram ainda a existência de jovens estudantes entre 12 e 18 anos usando os mais diferentes tipos de drogas. Referem a necessidade de um programa de conscientização dos jovens, considerando que a falta de conhecimento a respeito dos males provocados pelas drogas advém do pouco diálogo que têm com a família. Na ausência de qualquer intervenção, a tendência deste quadro exposto é para que a situação piore cada vez mais.

Quanto aos traficantes, os policiais reconhecem que o seu número é elevado e que registram incrementos diários. Segundo um dos entrevistados, a cidade de Salvador ainda não atingiu o nível de violência registrado no Rio de Janeiro, mas encontra-se próximo. Propõem, então, a necessidade de medidas mais enérgicas por parte do governo. Aqueles bairros populares são os que se encontram mais expostos à violência, o que acontece por carecerem de servi-

ços infra-estruturais e porque a sua população, de baixa renda, vive em habitações construídas em terrenos invadidos. Estes aspectos foram encarados pelos próprios policiais como óbices ao acesso da Polícia a tais locais para o combate ao tráfico.

Por certo que o contexto de pobreza facilita a organização do tráfico de drogas e a tendência, segundo os policiais, para piorar. Tal perspectiva se complementa, sobretudo, pela proteção flagrante dos dispositivos constantes no Estatuto da Criança e do Adolescente, que funciona em sentido contrário à resolução dos problemas sociais que envolvem o jovem adolescente, de 11 a 18 anos. Daí a impossibilidade de detenção de um menor surpreendido num erro social, conforme depoimentos de vários policiais, como, por exemplo: "[...] Se prendo um menor e o entrego à justiça, ela o libera e ele retorna ao local de origem."

Além disso, os policiais afirmam que os mais jovens são os mais perigosos. Alguns trabalham como *olheiros* [4], obedecendo às ordens do dono da boca representado por um coordenador. Esses locais são vigiados por um guardião armado e contam com um elevado número de pessoas que pode ir até 15, cuja faixa de idade mais comum é situar-se entre 10 e 11 anos. Os menores são instruídos pelos traficantes mais antigos para não *dedurar*. E quando são abordados, invocam os seus direitos da criança e do adolescente, dificultando aos policiais o combate a esta estrutura criminosa.

No seio da organização do tráfico, a comunicação, as atividades e as responsabilidades dos seus componentes estão bem definidas. A agilidade tem o sigilo como garantia e a ameaça de morte, como critério de sobrevivência do sistema. Ou seja: constitui perene ameaça ter de pagar com a vida por qualquer comportamento fora das regras estabelecidas. Essa condição assegura a lealdade na ilegalidade, pois a vida humana se torna refém dos traficantes.

Nestas condições, este tipo de organização reconhecida como ágil, em contraposição à morosidade burocrática policial, não pode ser tomada como parâmetro de análise de eficiência e eficácia de nenhum sistema organizado que preserve valores de respeito pela vida humana e pela dignidade, como éticas sociais.

Os 26,7% dos inquiridos que admitiram que a tendência dos problemas das drogas no bairro é para melhorar, acreditam num maior envolvimento da família e têm fé nas possibilidades de sua resolução.

O quadro seguinte (tabela 36) representa uma tentativa para melhor sistematizar a visão dos policiais entrevistados sobre os problemas das drogas nas áreas populares da cidade do Salvador. Na verdade, o que se apreendeu das suas respostas foi a descrença para a resolução do problema de drogas e uma certa tendência a transferir responsabilidades para os governantes, porquanto consideram não haver entre os mandatários uma real tomada de posição que possa verdadeiramente promover as mudanças indicadas.

Tabela 36 - Problemas de Drogas, a Visão da Polícia.

Elementos	Visão	Indicações dos Entrevistados
Polícia	O número de policiais é insuficiente e não acompanha o aumento populacional e o desemprego.	Os problemas das drogas seriam resolvidos se aumentasse o contingente operacional na proporção do crescimento da população e do desemprego. Como isto não acontece, não há mudanças.
Traficantes	O índice dos traficantes é alto e cada dia que passa envolve mais pessoas. A cidade do Salvador está próxima do nível de violência do Rio de Janeiro.	Medidas mais enérgicas em relação aos traficantes nos bairros mais pobres.
Jovem Usuário	Há pouca conscientização dos males das drogas, pouco contato da família com os jovens. Além disso, o uso de drogas pelos jovens pode ser visto como uma questão de moda. E, a inimputabilidade faz com que não respondam penalmente pelos seus atos.[5]	Conscientização dos jovens do perigo das drogas.
Governo	Não há atitude do governo para mudar nada. Falta um trabalho mais minucioso em relação aos problemas sociais. Falta salário mínimo.	Não há atitude, mas são eles os responsáveis.
Família	Dão muita liberdade aos filhos. Não investigam os amigos dos filhos.	Diálogos com os filhos sobre o que é o certo e o errado.

Fonte: Pesquisa de campo

A Ineficácia da Polícia

Para 43,4% dos chefes de família entrevistados, a insegurança é transmitida por profissionais da própria Polícia, uma vez que alguns deles agem com agressividade e se envolvem com os traficantes. De acordo com um chefe de família, "[...] não há segurança total porque a Polícia deveria agir mais para acabar com as quadrilhas organizadas; eles estão também envolvidos e por isso não acabam."

Neste âmbito, a insegurança que a Polícia transmite à sociedade não só é contraditória com seu papel legal-formal, definido constitucionalmente, como também se contradiz em relação às expectativas sociais de proteção do cidadão. Este problema pode ser considerado como uma das questões mais graves da gestão institucional da segurança pública, até pelo fato de isso atingir diretamente a própria essência dos organismos policiais, com extensões sócio-político-institucionais.

A propósito da insegurança transmitida pela própria Polícia, os chefes de família são peremptórios, quando tentam dimensionar essa intranqüilidade no contexto da avaliação do seu desempenho. Aliás, o depoimento a seguir é de um chefe de família e ilustra bem esse aspecto respeitante à Polícia.

> [...] A Polícia não sabe enxergar quem é o ladrão e isso deixa o cidadão inseguro. A que tem no bairro não assegura ninguém; não garante e dá insegurança a qualquer cidadão.
> [...] Não aparece e quando isto acontece é para bater e matar os jovens do bairro; [...] ela própria vive com medo. Quem manda são os traficantes, os criminosos e os vagabundos; estes não têm medo; o poder deles amedronta; [...] por aqui há assaltos, roubos, assassinatos, arrombamentos de carros; drogas.

Aqueles que consideram a insuficiência do policiamento, defendem o aumento quantitativo do contingente operacional e seu reaparelhamento. Os chefes de família argumentam que não há proteção policial, observando, adicionalmente, que o policiamento existente é feito de forma esporádica e descontínua, não atendendo ao ritmo dos assaltos e de toda a espécie de crimes a que estão expostos. No entender deles, falta policiamento ostensivo e equipamentos urbanos

de segurança, como delegacias e módulos. Dessa forma, apelam a Deus como recurso à segurança. Daí o apelo a sentenças mítico/religiosas como: *Benção Divina; só Deus para proteger as nossas vidas*.

Não obstante as freqüentes rondas nas áreas, com viaturas ou a pé, a violência continua aumentando, no entender dos chefes de família. Segundo eles, vê-se policiais nas ruas, mas o número deles é insuficiente, e, paradoxalmente, há os que afirmam não haver um policial sequer atuando na área.

Os testemunhos que se seguem corroboram os motivos dessa insegurança alegada pelos chefes de família.

> [...] quase todos os dias policiais sobem e descem e [...] o carro de Polícia fica para lá e para cá, mas quando se precisa deles nunca estão presentes; ficam alguns grupos em quaisquer pontos;
> [...] a Polícia está mal aparelhada e os bandidos estão cada dia mais audaciosos;
> [...] a Polícia deveria dar mais assistência às pessoas; eles saem dos módulos quando acontece uma batida ou qualquer coisa; mas aqui se precisa de mais policiamento; estão o acontecendo assaltos quase todos os dias.

Há, entre os chefes de família, muitas queixas a respeito da mudança de endereço da Segunda Delegacia. Muitos consideram que a insegurança aumentou, pelo afastamento desse equipamento urbano de suas residências. Eis, neste contexto, algumas declarações a esse respeito:

> [...] pelo que vejo de assassinatos, mostra que não há segurança; há assaltos, crimes e com a saída da Segunda Delegacia aumentaram os assaltos contra casas comerciais e carros;
> [...] Com a saída da Segunda ficou mais insegura. Sentia-me mais segura com a Polícia aqui perto. Já tenho mais cuidado com a porta, o prédio está vazio e entra muita gente que não sabemos de quem se trata;
> [...] a Segunda saiu e tirou toda segurança do lugar; os vagabundos estão tomando conta da casa. Devia-se tomar uma providência imediata; a Segunda dava tranqüilidade ao local;
> [...] Com a transferência da Segunda Delegacia, todo o comércio sentiu falta; a minha vizinha sofreu violência ao sair do prédio; foi chutada e lhe roubaram a bolsa; até às 11 da noite, há policiais na Lima e Silva; após essa hora, a rua fica ao Deus-dará .

A transferência da Delegacia para outro endereço alterou a rotina dos moradores da rua Sabino Santos. Após esse fato, eles passaram a colocar cadeados nos portões e a permanecerem trancados em casa. A violência é pouco reprimida e muitos dos jovens, sem expectativas na vida, acabam se entregando à marginalidade.

A Polícia, segundo um deles, só aparece depois do crime. Acontecem assaltos e arrombamentos de carro, principalmente à noite. Durante o dia, as famílias não se sentem ameaçadas, mas, à noite, todos temem. Os marginais atacam mais nesse horário e os ladrões entram nas casas, certos de que não serão reprimidos. Um dos chefes de família manifestou sua preocupação a respeito:

> [...] Impressiono-me com a quantidade de crianças e rapazes sem escola; [...] não vejo segurança aqui; precisa mais de organização, saúde e escola; [...] mesmo tendo um módulo policial perto da minha casa não me sinto seguro porque se o assaltante chega, ele fica intimidado, mas se ele entrar, sei que os policiais não vão fazer nada.

Alguns acusam a Polícia de negligente e apática. E ao expressarem a desconfiança em relação a ela, os moradores afirmam que os policiais não prestam socorro, nem em caso de acidentes e que, por isso, dentro de casa se sentem inseguros temendo sofrerem atentados. Se estão na rua não percebem a presença dos policiais.

Muitos atestaram haver em Salvador, lugares piores em matéria de segurança. No entanto, embora chefes de família tenham manifestado medo da marginalidade e dos usuários de drogas, reconheceram, também, nunca ter sido incomodados por estes.

Há, de fato, um medo generalizado. Com o desemprego e o abandono, por parte do governo, das famílias das camadas populares, a violência se propaga. Chega mesmo ao ponto dos criminosos determinarem quase um *toque de recolher à noite*. Os moradores atestam que a ação da Polícia é cosmética e que, por essa razão, os comerciantes precisam recrutar segurança particular. Contudo, os serviços não funcionam à noite e as vítimas não se sentem dispostas a denunciar.

As famílias das camadas populares alteraram o seu cotidiano de vida e o seu comportamento social para se protegerem. Mas, mesmo com estas alterações, continuam a não se sentirem seguras por vive-

rem em casa trancados. São os próprios pais que têm de levar os filhos à escola, não tendo coragem de mandar os menores ao mercado, pois temem que eles sejam vítimas de agressões. Segundo um deles:

> [...] houve um tempo, aqui no bairro da Liberdade, que tinha uma Kombi levando crianças e o boato era que levavam para retirar os órgãos. Até hoje tenho medo de mandar meu filho para a escola sozinho. Vê-se o carro de Polícia na rua, mas a presença não é constante; o cidadão precisa da garantia dos seus direitos.

Para um destes chefes de família, o policiamento ostensivo da Policia Militar é apenas aparente e isto ocorre porque, não obstante sua presença física, ela não garante nenhuma segurança. Caso aconteça algo, ele declara, a viatura demora a aparecer e por vezes nem chega.

Há os que reconhecem ouvir falar da violência, mas não vêem; outros, entretanto, admitem que o bairro é muito violento, mas tomando alguns cuidados torna-se possível impedir que ocorra o pior.

Problemas sociais como o desemprego, têm levado jovens ao crime, aumentando a deficiência da segurança. Daí serem necessários cuidados individuais para tentar evitar ser mais uma vítima da violência. Alguns consideram que a Polícia, às vezes, faz um bom trabalho, mas que ainda não é o suficiente. A quantidade de agentes que policiam as ruas é neste bairro bem diferenciada da que se verifica em áreas turísticas, como a do Pelourinho. Por outro lado, tem de se ter em conta que o bairro da Liberdade é um bairro desassistido e que as ruas não merecem, por parte do poder público, os cuidados necessários. Por se tratar de um bairro comercial, muitos estabelecimentos contratam segurança particular. Reclama um dos chefes de família que não pode reconhecer a Polícia Comunitária, pois geralmente quando ela é necessária, nunca se encontra no local. Um deles, inclusive, fez a seguinte assertiva: "[...] passou uma viatura do trânsito quando uma menina foi atropelada na rua Duque de Caxias e a Polícia nem ligou".

As declarações dos chefes de família sobre a maneira como atuam os policiais junto deles, expressam a mais absoluta insegurança. Também este sentimento alcança os policiais, cujo despreparo

para exercer a função e cuja precariedade de armamento a utilizar acaba por determinar o exercício de uma superioridade por parte dos traficantes e criminosos sobre os próprios polícias.

Torna-se evidente que o quadro da insegurança traçado pelos chefes de família das camadas populares, se caracteriza pela ineficácia da atuação policial a qual, ao invés de os proteger, lhes transmite mais insegurança. Por outro lado, os policiais que atuam no bairro estão mais a serviço do comércio e dos grandes estabelecimentos. A este quadro juntam-se, ainda, argumentos que denunciam da falta de assistência educacional às crianças e aos adolescentes, os rompimentos de antigos laços de amizade motivados por brigas entre vizinhos; o desemprego e a omissão do poder público. Toda esta situação tende a agravar-se e a disseminar mais intensamente a violência, chegando ao ponto de os criminosos estabelecerem no bairro *a lei do silêncio*, numa clara atitude de poder incondicional.

Neste contexto, os depoimentos que se sequem fornecem uma síntese dos principais fatos denunciados pelos chefes de família que se tentou discutir ao longo deste capítulo:

> [...] a Polícia não sabe enxergar quem é o ladrão e isso deixa o cidadão inseguro.
> [...] ela não aparece e quando isto acontece é para bater e matar os jovens do bairro.
> [...] sou um homem com medo, pois cada vez que saio com minhas mercadorias sou assaltado; medo que os filhos sofram violência; aqui é muito violento.
> [...] o uso das drogas é escancarado; os vizinhos não se relacionam bem.
> [...] o governo não se preocupa com a comunidade negra. A segurança só existe para a elite.

Por fim, temos de reconhecer que a elevada percentagem de insegurança apontada pelos chefes de família das camadas populares, não pode ser explicado, apenas, pela ineficácia da Polícia que, segundo eles, também transmite insegurança e age com agressividade; tampouco deve ser justificada, apenas, pela falta quantitativa de policiamento, de viaturas e módulos, isto é, pela insuficiência de policiais e de seu reaparelhamento.

A insegurança pública compreende um complexo quadro de relações, onde interagem, o poder dos traficantes, os consumidores de drogas, o desemprego, enfim, o medo social generalizado, que configura a ausência de uma segurança pública nas áreas populares da cidade do Salvador.

Segurança Pública e Responsabilidade Social

Não há dúvidas de que o melhor governo é aquele em que cada um encontra aquilo de que necessita para ser feliz.

Aristóteles, A Política

A Visão dos Chefes de Família

Para melhor apreender o sentido da segurança pública para as camadas populares e o modo como expressam a relação que estabelecem com a Polícia nessa perspectiva de segurança, nosso objetivo é, uma vez mais, tentar aproximar a informação obtida com as hipóteses levantadas neste estudo (tabela 37).

A segurança, sob o ponto de vista dos chefes de família entrevistados, decorre da capacidade individual de estabelecer relações de confiança, não só com a própria Polícia, como, também, com os marginais e com os traficantes do bairro. Este processo de identidades construídas na violência revela uma realidade particular do cotidiano das famílias populares, as quais recriam na violência, os seus espaços de convivência e sobrevivência humanas, aprofundando, desta forma, a violência social com a participação de policiais.

Tabela 37 -Razões de Segurança na Área da Liberdade
(Chefes de Família)

Razões de existência de Segurança	Frequência
Uma dimensão de capacidade individual. Um sentido concreto de relação com os policiais, marginais e com os traficantes que atuam na área.	23.5%
Pela presença da Polícia.	58.8%
Porque não há violência, não há marginais.	17.7 %
Base [17]	100.0%

Fonte: Pesquisa de campo

As expressões de segurança, entendidas como uma questão de capacitação e de coragem individual, confirmam hipóteses clássicas de que o indivíduo, ao sentir-se desprotegido pelos mecanismos institucionais da ordem legalmente instituída, cria suas próprias formas para obter a segurança individual. No caso, elas foram expressas por práticas sociais através da cumplicidade com marginais, traficantes e policiais, conforme se pode constatar no seguinte depoimento:

> [...] os marginais não mexem com ninguém do bairro;
> [...] a Polícia não vem e quando vem é porque aconteceu uma morte ou roubo; acontece muito roubo;
> [...] há quase dois meses que não há nenhum policiamento;
> [...] tinha um bar e passei a conhecer muita gente; sinto-me segura, pois passei a conhecer os marginais; dois deles estavam no bar junto com mais dois e pediram para ninguém mexer com a gente; [...] passamos a respeitar e ser respeitados por eles; podemos chegar tarde; os marginais começam a conhecer os moradores e respeitam.

É como se existisse uma espécie de ética própria. Por isto, esses chefes de família não atribuem nem comentam qualquer aspecto negativo sobre a forma de agir dos profissionais de segurança. E a esse respeito, não existe, para eles, violência. Os depoimentos mostrarão como eles visualizam a segurança na sua área de moradia.

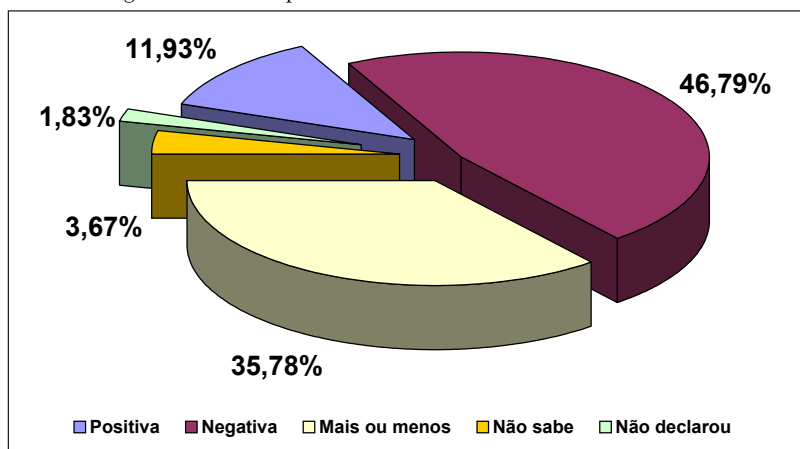
> [...] A viatura passa com constância e nunca houve qualquer tipo de violência na área; [...] aumentou o policiamento que agora vai até as 23 horas;
> [...] O trabalho de Cosme e Damião e Rádio Patrulha até as 22:00 h e a Polícia de Choque, também presente; [...] Os soldados passam para cima e para baixo; segurança tem nas lojas; é seguro porque, graças a Deus, nunca aconteceu nada. Na Lima e Silva sempre há policiais e é satisfatória; [...] Ando até o Barbalho muito cedo e nunca sofri nenhuma violência; sempre faço essa caminhada e nunca sofri nada; quem não conhece o local assusta, talvez até um pouco pelo preconceito; como aqueles da história de preto, rasta ou vestido como rasta ser ladrão, bandido ou estuprador. Isto não pode ser assim, como dizem preconceituosamente.

Em síntese, pode-se, a partir daí, estabelecer duas posturas que emergiram do quadro traçado pelos chefes de família das camadas populares: uma que nega a segurança pública, afirmando a violência; e outra, que afirma haver segurança, negando a existência da violência.

Esta última visão é problemática, porque leva diretamente ao aprofundamento da violência. A primeira, por sua vez, insere-se numa perspectiva de falta de confiança na Polícia e de descrença das instituições públicas.

Avaliação do Desempenho da Polícia

Quando o desempenho da Polícia foi avaliado sistematicamente, através de uma pergunta direta, com os seguintes resultados: 82,57% dos chefes de família entrevistados consideraram negativo[6] o desempenho e 11,93% consideraram-no positivo. Pode-se imaginar, pelo quadro traçado anteriormente, que há uma coincidência entre aqueles que não vêm a violência e os que avaliam positivamente a Polícia na área.

Figura 14 - Desempenho da Polícia sob a Ótica da Sociedade

Fonte: Pesquisa de Campo.

Duas amplas dimensões aparecem entre os fatores que vêm contribuindo para esse baixo nível de eficácia da Polícia junto às camadas populares na cidade do Salvador. Os chefes de família que avaliaram a Polícia negativamente, num total de 82,35%, mencionaram

a conduta do policial, isto é, as suas atitudes e comportamentos no exercício da função, enquanto 17,64% aludiram ao aspecto político-institucional, compreendendo as estratégias, os aspectos da estrutura organizacional e de diretrizes administrativas de preparo do profissional pela corporação, e também consideraram importante a unificação das polícias Civil e Militar. Essas e outras razões podem ser visualizadas e com mais detalhes, na tabela 38.

Em relação à conduta do policial, observou-se que essa expressão alude a problemas inter-relacionados, mas que apresentam naturezas distintas, como questões que pertencem ao campo da gestão, da análise organizacional e do comportamento ético-moral da Polícia, envolvendo a responsabilidade social da corporação, do policial e das políticas públicas. Entre os aspectos negativos, porém, destacou-se a forma negligente, descuidada, agressiva e não respeitosa de se relacionar com o público.

Tabela 38- Desempenho da Polícia:
Fatores que Contribuem para uma Avaliação Negativa

Conduta do Policial: Comportamento e Atitudes **Freqüência das citações [82,4%]**
não está preparado para atender a comunidade;
intimida o cidadão com a farda, porte de arma e a insanidade;
invade as casas com mais freqüência do que o ladrão;
método de agir é violento;
chegam encarapuçados, agem com violência;
é arrogante, trata mal os moradores, e são autoritários;
há policiais de mau caráter que aceitam suborno, recebem propinas de assalto;
não faz nada;
é negligente;
a violência praticada é igual a dos criminosos;
Polícia e assaltantes são semelhantes em termos de violência. A maioria tem negócio com os ladrões;
é limitada; só existe para multar o carro se ele estiver no passeio; não repreende os traficantes que estão dominando o bairro.

Tabela 38-A

Da Estratégia, Estrutura e Políticas Administrativas das Instituições Policiais Freqüência Das Citações = 17, 6% Onde N = 09
estrutura policial inadequada;
mal posicionamento estratégico das Unidades Operacionais – Delegacias e Módulos;
falta de policiamento com rondas;
falta de salário digno para o policial;

Fonte: Pesquisa de Campo

A sistematização que se segue constitui mais uma tentativa de chamar atenção para os aspectos mais cruciais da atitude dos policiais manifestadas, a propósito das relações que estabelecem com as camadas populares na cidade do Salvador, na perspectiva dos chefes de família.

Tabela 38-B

Postura Policial Avaliada Negativamente
Negligência e descuido: apatia em pró-agir junto da população, no sentido de protegê-la;
Agressividade: agridem sem critérios, pegam só inocentes; são truculentos, violentos, grossos e ignorantes;
Não agem com honestidade: do ponto de vista filosófico, não agem dentro de uma ética que reconheça e diferencie culpados e inocentes, não respeitam o cidadão. Agem, assim, cegamente, sem bom senso, seguindo à lógica institucional da dominação, do autoritarismo e da força física.

Fonte: Pesquisa de Campo

A fundamentar as atitudes anteriores, seguem-se três relatos de entrevistados sobre a avaliação do desempenho da Polícia. Eles refletem a imagem que os chefes de família possuem sobre esta organização.

> [...] a Polícia é muito fraca; não está nem aí pra nada. Cada um que salve sua pele. Aqui na Liberdade eles não ligam. Até o Boticário é assaltado todos os dias. Na Avenida Peixe é onde existem mais assaltos. Aqui é a segunda Baixada Fluminense;

> [...] os policiais estão envolvidos com os marginais e fecham os olhos para a criminalidade do bairro. A maioria tem negócio com os ladrões; [...] a Polícia está envolvida com as drogas, compartilhando o roubo com os ladrões, não vêm aqui em baixo quando a gente chama; não tem Polícia nas ruas; estamos largados aqui; eu vi a Polícia recebendo propina de assalto; é tudo muito perigoso; o povo não tem segurança.

O relacionamento da Polícia com a sociedade apresenta profundas dificuldades. As questões levantadas quanto à sua atitude face aos problemas de segurança do cidadão, levam a crer na necessidade urgentes, de maiores e mais aprofundadas pesquisas que possam contribuir para ampliar o conhecimento dessas experiências sociais com a Polícia e definir como maior clareza o seu papel na sociedade.

Os pronunciamentos conseguintes poderão revelar o significado simbólico dos equipamentos urbanos de segurança local. Por exemplo, a Delegacia, enquanto unidade operacional da Polícia Civil, e o Módulo Policial, se constituem símbolos de segurança pública independente da existência de policiais trabalhando nesses locais.

Em relação à falta da Polícia na área, chama-se atenção para dois níveis de entendimento dos chefes de família: por um lado, os policiais são quantitativamente insuficientes para a segurança do bairro; por outro, não estão preparados qualitativamente, já que são negligentes, corruptos e violentos.

As manifestações sobre a falta de Polícia não significam que a sociedade deseje um maior contingente policial. Não. O que efetivamente se procura é mais qualidade. De qualquer forma, o que emana de todas as declarações é um certo sentimento e um desejo efetivo de se obter uma proteção policial exercida de forma respeitosa e ética. Por certo que, essa lógica é dificultada em qualquer sociedade desigual, refletindo, no plano sócio-organizacional, as contradições reforçadas por estigmas e naturalizações de processos de interesse das elites, como vistos em Goffman (1982) e em Marilena Chauí.[7]

Pensamos, pois, que um dos aspectos que precisam ser considerados prioritariamente pelas políticas públicas de segurança é o desenvolvimento de competências orientadas por uma ética de distinção, no exercício da ação policial. Isto é, que se estabeleça uma lógica que possibilite um discernimento a propósito do certo e do errado, e

conseqüentemente, do culpado e do inocente. Por outras palavras: a questão que se coloca é a da instauração de uma Polícia ética.

As declarações seguintes dos chefes de família corroboram este raciocínio:

> [...] a Polícia existe somente para multar o carro no passeio;
> [...] ela se envolve com drogas, compartilha o roubo com os ladrões, não vêm aqui em baixo quando a gente chama; estamos largados aqui; os policiais ficam dentro de casa, não se vê nenhum por aqui.

A expressão 'não há Polícia' é freqüente, expressa sentimentos que transcendem a dimensão quantitativa. Algumas assertivas, inclusive, ilustram o valor que os moradores atribuem a esses equipamentos policiais como símbolos de segurança:

Referindo-se à transferência da Segunda Delegacia do Curuzu para outro local no próprio bairro, vários dos entrevistados protestaram da seguinte forma:

> [...] com a Delegacia já acontecia [...] imagine agora, mais longe? Agora é que os marginais vão se assanhar .
> [...] A delegacia não garantia muita coisa, mas já metia medo nos menos perigosos;
> [...] Não existe Polícia, pois a única segurança que existia retiraram, que foi a 2ª Delegacia.

Os demais chefes de família, representando 11,9% do universo total entrevistado, os que avaliaram positivamente a Polícia (tabela 39), argumentam que a Policia combate os marginais de maneira enérgica, que ela está bem distribuída, que presta a assistência solicitada, com rapidez e sem violência. Dizem, inclusive, que não têm motivos para reclamar e que, portanto, consideram eficaz a ação do policiamento ostensivo no bairro.

Tabela 39- Avaliação Positiva da Polícia (Chefes de Família)

A Avaliação da Polícia é Positiva Porque:	**Nº Citações**	**Freqüência**
Combate aos marginais, não tem pena	7	53,8%
São bem distribuídos	1	7,7%
Assistência, rapidez no atendimento, viaturas	3	23,1%
A Polícia não age com violência. Sem motivos para reclamar	2	15,4%
Base	13	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo

Por certo que poderão parecer polêmicas as razões desta avaliação da Polícia: os 11,9% do total de chefes de família que a julgaram positivamente, não se referiram ao comportamento ético-moral dos policiais. Constatou-se que, a expressão 'mais Polícia' não significa, *strictus-senso*, quantitativa. O que indiscutivelmente se quer dizer é relativo à qualidade dos serviços prestados e à necessidade de mudanças no comportamento de profissionais da segurança, sobretudo no exercício da sua função.

Perante o exposto, é possível defender que, nos grandes centros urbanos do país, os extratos menos favorecidos economicamente guardam um forte sentimento, além de um desejo, de que a segurança pública exercida pela Polícia seja feita de forma digna e respeitosa.

A constatação da insegurança social em que se encontram submersas as camadas populares em Salvador – a contar com o desvio de policiais contribuindo para isto – é tão problemática que não deve ser vista, apenas, como uma questão de ambigüidade institucional e profissional, mas como um problema político, de natureza múltipla, que necessita ser enfrentado pela sociedade.

Auto-Avaliação da Polícia Para a Segurança Pública

Neste ponto, apresentamos o ponto de vista da própria Polícia sobre a segurança pública na cidade de Salvador e sobre a sua avaliação de desempenho feita pelos chefes de família das camadas populares.

Responsável constitucionalmente pela segurança pública, em geral, e proteção do cidadão, em particular, a Polícia demonstrou dificuldades em explicar as razões pelas quais 82,57% dos chefes de família consideraram ineficaz a sua atuação junto da comunidade. Esta avaliação, concluiu por uma atuação negativa, caracterizada pela negligência e também pelo descuido, apatia, agressividade e truculência. Tais características foram traduzidas como falta de respeito para com o cidadão, além da ausência de uma ética que reconheça e diferencie culpados e inocentes.

Ao tentarem justificar os porquês de uma avaliação tão negativa, os policiais responsabilizaram dois agentes: a sociedade e o governo. A postura dominante foi, pois, transferir a responsabilidade

da ineficácia policial para o outro, considerado o culpado por todos os males. Quer dizer, sob o olhar dos Polícias são de fato a sociedade e o Estado os únicos imputáveis e, conseqüentemente, tal postura mantém o 'eu' isento de quaisquer responsabilidades por aquelas atitudes negativas denunciadas. Eis, portanto, um grave problema e um desafio singular à gestão da segurança pública.

Quanto à dimensão da responsabilidade pessoal pelos atos avaliados pela sociedade, não houve referências a respeito. Quando existe a inclusão do individual no nível das relações interpessoais, tais relações se inserem no sentido unilateral do outro.

A análise qualitativa permitiu reconhecer que 93% dos policiais entrevistados avaliaram a sociedade e o governo como responsáveis por sua ineficácia.

Essa culpa atribuída à sociedade e ao governo por alguns policiais, está alicerçada no fato da primeira ignorar o marginal e, o segundo, por não oferecer condições mínimas de trabalho à corporação. As políticas de Segurança Pública, segundo eles, estão fundadas em critérios estritamente econômicos, deixando muitas áreas sem condições de assistência e, portanto, de trabalho para o policial.

De acordo com esses policiais, a sociedade avalia erroneamente a sua atuação, porque, se ocorre, por exemplo:

> [...] uma troca de tiros, dizem que foi um policial. Isto acontece, porque é mais fácil colocar a culpa em quem é um alvo – a Polícia .
> [...] A Polícia não tem bola de cristal, para adivinhar tudo que acontecerá. É importante ter a colaboração da comunidade para agir certo. Por exemplo: se um ladrão preso for aquele que serve à comunidade, então ela não vai gostar da atuação da Polícia, porque aquela é uma pessoa considerada influente na comunidade.

É compreensível que os policiais se defendam argumentando haver injustiças em relação a eles, advertindo, adicionalmente, que "[...] perto ninguém quer e longe dela ninguém vive".

Em resumo, na visão dos policiais, as pessoas discriminam a Polícia e, mesmo quando são por eles atendidas, não reconhecem seu trabalho realizado. Pode-se, entretanto, questionar este raciocínio, argumentando que isso constitui uma conseqüência, e não uma causa, pois

a avaliação negativa decorre justamente da ineficácia dos serviços prestados, como se encontra demonstrado no quadro traçado pelas camadas populares sobre a insegurança que a Polícia lhes transmite.

Em relação ao governo, de fato, este poder público não fornece condições à Policia para que ela possa desempenhar o papel que lhe cabe, de proteger o cidadão. Na verdade, falta aparelhamento adequado para um policiamento ostensivo e é nesse sentido que os policiais entrevistados se defendem, apelando para tal argumento como justificativa de sua ineficácia. Dir-se-ia, no entanto, que nem uma coisa, nem outra, pois a segurança pública não é de responsabilidade única da Polícia. Sua eficácia envolve medidas que atingem diretamente os aspectos do quadro da violência social, como visto anteriormente. Para a sociedade, isso constitui um campo de complexidade, além de representar um dos maiores desafios para todos.

Reiteradamente, os policiais entrevistados recorreram aos limites da avaliação da sociedade sobre sua atuação. Ao se defenderem, afirmaram que somente avalia a atuação da Polícia negativamente quem não conhece os verdadeiros recursos de que ela dispõe para combater a criminalidade. Contudo, reconhecem o próprio despreparo para a atuação em policiamento ostensivo e investigatório, voltados para a ordem e a proteção sociais, e tudo isso aliado à falta de equipamentos e de vestuário. Do ponto de vista deles, há necessidade de se promover uma reciclagem periódica na Policia, a fim de verificar se vale a pena continuar sendo policial. Segundo um deles, os mais preparados estão em outros locais, assim como as melhores viaturas.

No tocante às condições objetivas de trabalhos, declararam:

> [...] aqui só tem uma viatura que chega meia hora depois do crime, devido ao despreparo e à péssima orientação que recebiam antes;
> [...] É preciso que o governo aumente o salário do policial e dê mais segurança para o seu trabalho ;
> [...] Aqui, é uma cidade dentro de outra cidade,e,no mínimo deveria ter duas Delegacias e mais de oito viaturas. A pessoa que chama a viatura quer que ela chegue na hora e o número dela é reduzido e as ocorrências são grandes.

Saliente-se que foi, apenas, um o número de policiais que não concordou com a avaliação negativa da Polícia. Para este, a ação policial no bairro deveria ser avaliada como uma ação enérgica e que é uma minoria que avalia negativamente a ação da Polícia. No seu entender, não existe a possibilidade dos organismos de segurança satisfazerem aos anseios de todos, principalmente dos envolvidos em atividades ilícitas. Além disso, todos eles afirmam ser a Polícia a que maior volume de serviços presta à comunidade, ressaltando que:

> [...] quando solicitam a Polícia, o fato já aconteceu há alguns minutos e quando chega a viatura o marginal já se evadiu;
> [...] a população em geral tem um censo crítico muito aguçado para quem sente na pele todos os efeitos dos problemas; há 10 policiais para atender a necessidade de mais ou menos 400 mil pessoas do bairro mais populoso da cidade; por mais esforço que a Polícia faça, não é reconhecida; só a enxergam quando precisam dela.

Portanto, na perspectiva dos policiais entrevistados, eles não podem satisfazer a todos por trabalharem reprimindo a criminalidade. Quando fazem esta declaração, observam que às vezes é mesmo um ente querido da sociedade quem têm de deter.

Defendem-se, ainda, utilizando o argumento de que a sociedade tem uma visão errônea da Polícia, vendo no policial uma pessoa sem outra opção na vida e, não raro, consideram-no um profissional corrupto que ganha mal e não têm instrução.

Por outro lado, os policiais enfatizam a falta de investimento na Polícia, o baixo poder aquisitivo dos seus componentes, a falta de armamento e a insuficiência do contingente para o atendimento da grande demanda de segurança na comunidade. Além desses fatores, destacaram os baixos salários que recebem como um dos fatores de falta de motivação entre eles.

O governo vem privilegiando certas áreas, na cidade de Salvador, com mais segurança pública. Esta situação é reconhecida por 72,41% dos policiais que responderam 'sim' e 6,90% dos que responderam 'mais ou menos' quando questionados sobre a existência, em

Salvador, de áreas mais seguras que outras. As opiniões totalizaram 79,71%, traduzindo o privilégio que o governo concede a certas áreas da elite, em detrimento dos bairros pobres. Os vários depoimentos que se seguem, na seqüência da pergunta feita, corroboram a idéia dominante da crítica social sobre o caráter discriminatório das políticas públicas de segurança.

> [...] o Caminho das Árvores tem mais policiamento. Aumenta em números de homens e quantidade de viaturas. Isso se deve aos empresários que bancam. O governador pensa assim; dá mais segurança a quem tem dinheiro. E não adianta reclamar;
> [...] o poder aquisitivo é diferente. Há áreas nobres da cidade que têm policiamento ostensivo, e logo são mais seguras;
> [...] as áreas nobres têm um policiamento melhor e com mais infra-estrutura;
> [...] os bairros nobres são mais privilegiados do que os bairros pobres
> [...] Há mais segurança nos bairros nobres, pela distribuição de renda, a área mais pobre tem menos que as mais rica;
> [...] devido ao baixo nível de criminalidade em outro locais. No centro de cidade tem mais segurança, porque tem comércio, bancos, etc. Nos bairros de poder aquisitivo maior, como Barra, etc;
> [...] é o que se diz. Existem lugares com melhor poder aquisitivo, que recebe mais atenção em relação à segurança;
> [...] a área da elite é mais policiada, tem mais viaturas e as de baixa renda tem, mas não é muito. Na área pobre, o policiamento existe, mas é precário;
> [...] se chegar ao Centro Histórico, veremos que é a área mais segura de Salvador. Isto é, o governo investiu em segurança na área mais turística e de maior poder aquisitivo;
> [...] em áreas nobres, há o interesse do governo em dar mais segurança;
> [...] o Caminho das Arvores tem mais policiamento, por ser uma área nobre.

A distribuição percentual destas opiniões (tabela 40) confirma, mais uma vez, o tratamento diferenciado das políticas de segurança pública, segundo um critério econômico e social, isto é, por classe social, privilegiando as classes mais altas. Existem apenas decisões complementares para as áreas turísticas da cidade, privilegiadas com maior policiamento. Prevalece, desse modo, o critério econômico, em detrimento da equidade e justiça social.

Tabela 40 - Segurança Pública na Cidade de Salvador (Polícia)[8]

Áreas mais Seguras	Nº.Cit.	Freqüência
Sim	21	72,4%
Não	6	20,7%
Mais ou Menos	2	6,90
Base	29	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo

Observa-se que 100% da Polícia entrevistada conhecia os critérios utilizados nas decisões políticas da gestão da segurança pública da cidade, uma vez que todos os entrevistados emitiram idênticas opiniões sobre esse assunto. Contudo, percebe-se que esse domínio de conhecimento é utilizado para justificar a baixa qualidade da ação policial nas áreas populares da cidade e, não, como um conhecimento crítico para a sua capacitação profissional.

Em síntese, de acordo com os membros da Polícia o tratamento diferenciado do governo em questões de segurança, segundo critérios econômicos, seria a razão pela qual prevalece a insegurança. Nesse sentido, reafirmam que:

> [...] nos bairros nobres há mais segurança; a distribuição de renda nas áreas mais pobres é menor que as mais ricas e, nestas, o nível de criminalidade é baixo; a área da elite é mais policiada, tem mais viaturas do que as de baixa renda;
> [...] na área pobre, o policiamento que existe é precário; os bairros nobres são mais seguros.

O privilégio da segurança, argumentam, enfaticamente, os policiais entrevistados, é para quem possui dinheiro e este fato evidencia-se quando o governo promove maior segurança em bairros como Barra, Graça e Pituba, bairros habitados por pessoas de melhor nível de renda. Os bairros turísticos também são privilegiados pelos poderes públicos, que vêm neles a possibilidade de auferir mais receita pública. Essas áreas apresentam melhores padrões de segurança, com maior policiamento e mais infra-estrutura, a exemplo do Pelourinho, situado no centro histórico de Salvador. O depoimento que se segue reflete com muita clareza a mencionada discriminação das políticas públicas de segurança:

[...] Chegando-se ao Centro Histórico, ver-se-á que é a área mais segura de Salvador; isto é, o governo investiu em segurança na área mais turística e de poder aquisitivo. No Pelourinho há vigilância 24 horas. O centro da cidade é uma área privilegiada porque é onde se localizam o comércio e bancos.

A discriminação por classe social é notória e, segundo a Polícia, é acentuada, tomando-se como referência o Caminho das Árvores, área que apresenta o maior número de policiais por metro quadrado. O número de homens e de viaturas é maior e financiado por empresários. Para 20,7% da Polícia entrevistada, conforme tabela 41, não há locais mais seguros que outros e, sim, áreas com maior ou menor nível de criminalidade. Nesse sentido, e invertendo a idéia da questão formulada, eles argumentaram que um maior nível de criminalidade poderia ser observado naquelas áreas onde predominam habitações em terrenos invadidos.[9] Tal visão poderá ser observada através da seguinte declaração: "[...] a política partidária poderia ser bem melhor. Está tudo nivelado por baixo: em uma área urbanizada é menos intensa a marginalidade [...] Nas áreas onde predominam habitações em terrenos invadidos a criminalidade prolifera".

Sobre a segurança vista do ângulo da área em que eles atuam – o bairro da Liberdade – tendo sido questionados: '*e, aqui, na Liberdade é, diferente?*', cerca de 68% responderam que *sim*, e 14,3 %, *mais ou menos*. Somando estes percentuais, por semelhanças de idéias, dir-se-ia que 82,2% dos policiais entrevistados conhecem o tratamento diferenciado adotado pelo governo, segundo critérios econômicos. Apenas 17,8% discordaram do referido privilégio. Neste sentido afirmaram que: "[...] Existem pontos, como becos, que não existe segurança [...] A viatura vai, mas é mais difícil. Nas áreas de baixa renda o serviço é precário [...] Ao contrário, é um bairro violento. A violência baixou muito aqui".

Tabela 41- Segurança Pública nos Bairros Populares (Polícia)

Segurança no Bairro da Liberdade	**Nº Citações**	**Frequência**
Sim	19	67,9 %
Não	5	17,9 %
Mais ou Menos	4	14,2 %
Base	28	100,0 %

Fonte: Pesquisa de Campo

Os 82,2% dos policiais que admitem ser a segurança das áreas populares diferente, por exemplo, da que vigora nas áreas nobres da cidade, avaliam que a segurança naquelas áreas é deficiente. Ao emitir tal opinião, eles acabam formulando uma auto-avaliação, porquanto atestam a própria deficiência de atuação naquelas áreas, argumentando o fato de elas serem muito populosas e pobres, dando como justificação o fato de a diferenciação existir no próprio bairro. Como exemplo, citam a segurança prestada à Avenida Lima e Silva, que conta, além do número de homens do policiamento normal, também com o do patrulhamento bancário, sendo, portanto, mais policiada que as demais.

Segundo eles, o bairro da Liberdade é muito violento. Ali acontecem homicídios, assaltos, crimes de dia e de noite, além de furtos, de violência entre familiares e assaltos a casas comerciais. Diante de tal contexto, argumentaram que o número de policiais é insuficiente para combater a criminalidade nas áreas populares.

O policiamento do bairro da Liberdade é feito, em cada turno, por quatro duplas. No Itaigara, são vinte duplas por turnos. Na opinião de um deles, o contingente policial que atua nessas áreas não é um dos melhores, mas também não é o pior. Eles próprios reconhecem que somente aumentar o efetivo operacional não vai resolver o problema da melhoria da segurança pública, conforme se pode inferir dos depoimentos seguintes:

> [...] na área da Caixa D'Água tem policial, mas não tem eficácia. [...] A área é de topografia acidentada o que dificulta a ação policial. [...] o bairro é populoso e a população é de baixa renda. Em relação ao bairro da Barra, aqui é menos seguro e é mais violento. [...] o crescimento demográfico, falta de saneamento básico e a falta de estrutura, de segurança, dificultam a manutenção de segurança.

Para 17,5% dos policiais entrevistados, a segurança pública na Liberdade não é diferente das demais áreas da cidade do Salvador. Admitem que existia mais segurança quando a Delegacia se localizava na rua Adelino Santos. No entanto, com a mudança desta Unidade, a criminalidade aumentou. De dia, segundo os policiais, o bairro da Liberdade é muito policiado, porém, à noite, o contingente é reduzido,

assim como o número de viaturas. Um dos entrevistados asseverou que: “a viatura vai, mas, é mais difícil. Nas áreas de baixa renda, o serviço é precário; é um bairro violento; a violência baixou muito aqui”.

Quando questionados se fazia diferença para o policial trabalhar na Liberdade, isto é, em uma área popular da cidade do Salvador, 65,5% deles afirmaram não haver diferença. Contestaram, inclusive, argumentando que o policial é um só em todo local. E, mais: que tanto fazia estar na Avenida Peixe e trocar tiros com marginais, como estar na Barra e coibir a prostituição e o tráfico de drogas.

Os depoimentos sobre o trabalho policial em áreas populares reafirmam a violência dessas áreas na cidade do Salvador e, por outro lado, mostram o maior nível de exposição da Polícia em tais áreas.

> [...] O trabalho é o mesmo em qualquer local;[...] Polícia é uma só em qualquer lugar; tanto faz aqui, como na Barra e em qualquer outra área; o serviço é o mesmo, quando se trata de rádio patrulha, exige-se a mesma atenção;[...] o serviço policial é sempre a mesma coisa; em um bairro como outro qualquer; [...] o policial tem de estar preparado para agir em qualquer lugar.

Dos 34,5% de polícias entrevistados que consideraram fazer diferença trabalhar no bairro da Liberdade, um deles declarou: “eu gosto de trabalhar aqui porque já conheço os marginais; fazem o tráfico, mas não o fazem na minha frente”.

Constata-se que as razões alegadas por aqueles policiais que não vêem diferença em trabalhar em um bairro pobre ou em um de alta renda são semelhantes às dos chefes de família que não vêem a violência e que se sentem seguros na área de baixa renda onde moram. É interessante ressaltar que ambas as avaliações são problemáticas, porque, como se viu anteriormente, são valores construídos no contexto de uma cultura de violência e com códigos de vida cruéis, logo, não condizentes com uma sociedade que se pretenda digna e ética, com paz e tranqüilidade sociais.

Os bairros populares na cidade do Salvador – campo das práticas da Polícia selecionado para este estudo – podem ser caracterizados pela violência, pela falta de segurança pública e por altos ín-

dices de criminalidade. Esse campo, por sua vez, não se diferencia da área de moradia da Polícia. Os policiais da categoria praça – soldados e sargentos – residem em áreas de baixa renda, o que aumenta, duplamente, como cidadão e como policial, a sua exposição à violência e à criminalidade.

Sobre a exposição da Policia à violência, os resultados obtidos das entrevistas com os policiais constam do quadro seguinte. Constatamos que, na condição de profissional de segurança pública, 79,31% deles encontram-se mais expostos à violência, do mesmo modo que às famílias as quais devem proteger. Tal fato revela, mais uma vez, que o fenômeno da violência nos grandes centros urbanos do país atinge todos indistintamente.

Tabela 42 - Exposição da Polícia à Violência

Exposição à Violência	Nº Citações	Frequência
Sim	23	79,3 %
Não	6	20,7 %
Mais ou menos	0	0,0 %
Base	29	100,0 %

Fonte: Pesquisa de Campo

Como se pode ver, 79,3% dos policiais afirmam que, constantemente, se vêm envolvidos em situações de violência. Talvez um dos motivos seja o uso da farda que, segundo eles, os expõe mais à violência. Em outras palavras: o policial se torna mais vulnerável porque, através da farda, o criminoso o identifica mais facilmente, aumentando, como isso, o número de represálias. *Falta linha de frente*, e se o delinqüente conhece quem é o policial, isto acabará por constituir uma ameaça para ele. Várias vezes o profissional de segurança permanece exposto aos *media*, expondo, dessa forma, sua vida cotidiana a riscos e represálias pelo simples fato de ser Polícia.

Existem vários níveis de conflitos e, segundo alguns deles, o papel da Polícia é administrar tais conflitos. Contudo, existem policiais que se envolvem no combate aos marginais e terminam por morrer na ação.

Há os que afirmaram não se sentirem ameaçados pela violência (cerca de 21%). Esse mesmo sentimento, aliás, foi detectado entre aqueles chefes de família que, do mesmo modo, diziam não se sen-

tiram ameaçados e tampouco reconheciam a violência. Pode-se deduzir que esses entrevistados constituem aquilo que poderia ser chamado *de núcleo básico do mundo da contravenção social*, uma nova ordem, um micro poder social com formas próprias de controle social. Existem, contudo, outros policiais que sentem medo e insegurança como cidadão. Essas duas diferentes maneiras de ver a realidade estão expressas nos depoimentos seguintes:

> [...] não tenho medo da violência dos marginais, medo de ser assaltado e até de ser morto, confio em Deus; no interior da delegacia já estamos nos arriscando; todo profissional de segurança pública se expõe a todo momento.
> [...] Quando transitamos na área, somos logo reconhecidos com frases como: aquele ali é policial e, para mim não fazem nada.

Ao se encontrarem no ônibus, ou ao colocarem a farda no varal, eles temem ser reconhecidos como policiais. Aqueles que não se sentem expostos à violência, dizem ser uma questão de competência pessoal manejar situações de conflitos, conviver com a desconfiança, com a diversidade e a com própria violência. Conforme se poderá observar, existe um percentual semelhante de chefes de família que entende a obtenção da segurança pública através da capacitação individual. Pode-se deduzir que eles se encontram e se identificam nesse mesmo sentido.

A Polícia que entende a segurança como capacidade individual e não sente medo, cria suas próprias condições, admitindo que a violência está para todos como um fenômeno universal. Ressalva que o fato de ser policial lhes oferece mais responsabilidade e mais tranqüilidade. Daí, como policial, deve apenas cumprir o dever.

Pelo fato de o policial estar diariamente exposto à possibilidade de confrontos com criminosos, em bairro popular com alto índice de violência é comum as seguintes declarações:

> [...] É o local onde moro; conheço um a um e não faço distinção entre pretos e brancos, todos me respeitam quando passo;
> [...] Cada bairro tem um nível de pessoas e o policial tem de trabalhar com todos os tipos;

> [...] É a pior área em termos de Polícia para se trabalhar, a incidência de crimes é muito grande e impera a lei do silêncio. Mas mudou alguma coisa, antes havia áreas que a Polícia não entrava; é mais perto da minha residência e das outras atividades que tenho.

Afirmam, alguns, que gostam de trabalhar no próprio serviço, isto, nos bairros populares. Esses bairros se caracterizam, como já visto em itens anteriores, por um maior número de ocorrências criminais e carências de todas as espécies, isto é, tudo aquilo que decorre das necessidades de um povo pobre. Nessas áreas, segundo os policiais, torna-se muito difícil capturar o traficante: *Ele é o Caveira.*

Todavia aqueles que não se sentem expostos à violência, dizem ser uma questão de competência pessoal em manejar situações de conflitos, conviver com a desconfiança, com a diversidade e a com própria violência.

Não obstante todas as circunstâncias adversas na cidade de Salvador, 92,9% dos policiais gostam de residir nesse local por uma questão de costume, como afirmaram, em virtude das relações já criadas e desenvolvidas. Trata-se de uma alternativa, de um desejo, de uma vontade de estar no urbano, dando asas ao imaginário do prazer, no aqui e agora da cidade. Para uns, isso se justifica, pela oportunidade e disponibilidade de emprego, pelo lazer e atendimento médico, e pela segurança que oferece; para outros justifica-se pelo costume.

Uma síntese da visão desses policiais entrevistados a esse respeito, pode ser examinada a seguir:

> [...] Na cidade grande as coisas são mais fáceis: escola, locais de trabalho; minha vida é toda aqui; gostaria de morar em Salvador, mas moro em Arembepe por falta de condições;
> [...] porque foi aqui que nasci, cresci e Salvador é uma das cidades mais belas que conheço; a cidade tem todos os elementos de lazer com praia etc.;
> [...] sempre morei na cidade e me acostumei com o cotidiano.

Embora afirme conhecer outras cidades na função, os policiais entrevistados gostam da cidade e consideram bom viver em Salvador, porque nela há de *tudo,* só falta dinheiro. Esta opinião, que aborda também outros aspectos, pode ser melhor compreendida através de alguns testemunhos, como, por exemplo:

> [...] Morei sempre aqui e não conheço outro lugar. O Bairro Guarani tem de tudo: posto de saúde, banco, posto de gasolina, só não tem segurança. Tem uma boca de fumo;
> [...] Já morei fora e adoro Salvador. Aprendi a gostar. A orla é maravilhosa, o perfil antropológico único;
> [...] Nasci aqui e estou acostumado. Não pretendo morar em outro lugar. Nunca saí daqui e acho tudo bom na cidade. A cidade está bem administrada; o único problema é o Bahia Azul que deixa muitos buracos na cidade. É minha cidade natal, é semelhante a Salvador. Adoro. Meus familiares são todos daqui. Não tenho opção. É a terra que nasci. Tenho medo de sair, nasci e me criei aqui. Conheço outros Estados, mas Salvador é o local mais propício para se morar, por causa do clima e da estrutura. Nasci aqui e todos me conhecem;
> [...] Eu sou alguém. Você é respeitado pelo fato das pessoas te conhecerem.

Como se vê, os que diziam não gostar da cidade utilizavam o argumento de que havia uma grande incidência de ocorrências policiais, ressaltando daí, a preferência por residir no interior, onde há uma identificação maior entre o povo e a Polícia. Salienta-se que essa justificativa expressa bem o vínculo que muitos mantém com o interior, em contraposição às exigências do trabalho no centro urbano. Tal dicotomia pode ser observada em composições literárias, ou mesmo em músicas regionais, quando são relatados os dramas vivenciados pelos retirantes nordestinos: "eles abandonavam a região em que viviam, acalentando o sonho de ser feliz na cidade grande". É aquela velha dualidade entre campo e cidade, ainda tão presente na memória e no imaginário daqueles policiais que viveram no interior.

A partir do exposto, pode-se confirmar, mais uma vez, que a política de segurança vigente no país prossegue contribuindo para o aprofundamento desse fosso de desigualdades socais, a privilegiar o poder e o dinheiro, em detrimento da segurança das áreas populares com menos recursos e menores (ou quase nenhum) investimentos. Contudo, esta visão crítica não tem contribuindo para uma mudança dessa postura na sociedade. Isso é lamentável e nos faz refletir sobre os *ciclos viciosos* que não apontam saídas, permanecendo, seja como mecanismo de rigidez organizacional, na acepção de Crozier (1980c), ou ainda como falta de crença de mudança social.

Esse privilégio aumenta ainda mais as diferenças sociais, consideradas críticas, na medida em que a violência e a criminalidade urbanas aumentam cada dia mais nos bairros populares, que são, efetivamente, os que mais sofrem com esses fenômenos sociais. Tais bairros são palcos dos maiores números de vitimização, incluindo-se aí, a situação das favelas e das invasões, fruto da concentração de renda e das desigualdades sociais.

A exposição à violência, assim como a violência, física, sofrida pela Polícia, revelam a falta de condições sociais e de condições institucionais para o desempenho daquelas funções de proteção ao cidadão.

Estratégias de Sobrevivência Popular e Policial

Os meios utilizados na tentativa de se obter segurança no âmbito das camadas populares, reafirmam que a violência atinge indistintamente a todos na sociedade brasileira. E pode-se confirmar, mais uma vez, que a política de segurança em vigor no país, persiste cooperando para escavar o fosso de desigualdades socais, ao privilegiar o poder e a renda em detrimento da segurança das áreas populares com menos recursos e quase nenhum investimento.

Esses recursos apresentam-se nas suas mais diversificadas formas, a expressar novamente, o quadro de ausência da proteção institucional do Estado. É a partir deles que tentaremos discutir as alternativas à segurança individual e social praticadas, tanto pelas camadas populares, como pelos policiais, face à problemática da insegurança pública em que vivem.

Conforme já se viu, ambos se encontram duplamente expostos à violência. Essa realidade necessita freqüentemente ser mais discutida, para se visualizar com clareza os limites e as possibilidades da atuação dessa instituição de segurança pública na sociedade brasileira.

Com base nisso, busca-se estabelecer uma sistematização das modalidades das ações individuais utilizadas, para obter segurança, tanto pelas famílias, como pela Polícia. (Tabela 43) A intenção, ao apresentar, comparativamente, essas ações, é demonstrar que a insegurança

em que vivem policiais e famílias, nas suas respectivas áreas de moradia, torna ainda mais complexa a atuação dessas corporações na sociedade, responsáveis que são, também, pela segurança pública.

As formas que se pretendem demonstrar configuram dois mecanismos de proteção do indivíduo, de natureza diferente: um conformado dentro da ordem social instituída; o outro se caracteriza por formas de proteção individual na contravenção social, portanto, com base em valores constituídos pela cultura da violência social. Eles serão discutidos a partir do quadro traçado pelas famílias e pelos policiais, na perspectiva de se defenderem da insegurança social, isto é, das agressões às suas vidas e da criminalidade crescentes nas áreas populares da cidade do Salvador.

Constatamos que a segunda modalidade se encontra associada ao conceito de segurança pública, como uma questão de capacidade individual emitida pelos chefes de família e pelos policiais. Esse conceito de segurança foi considerado problemático na análise anterior, porque refletia a descrença nas instituições públicas de segurança e apresentava uma abertura para possíveis cumplicidades com traficantes, marginais e policiais no desvio de função.

O ambiente de vida das camadas pobres e do trabalho policial nas áreas populares, conforme evidenciado anteriormente, é de insegurança e medo. Os chefes de família mencionaram a existência de códigos estabelecidos por traficantes, semelhantes ao *toque de recolher,* o que põe em relevo a repercussão de uma forma sobre a outra, na vida cotidiana do bairro.

Todas as pessoas que residem em bairros populares sabem que, depois das 21 horas, qualquer pessoa fica mais exposta à violência. Apenas dois dos entrevistados declararam ter contratado segurança particular. Por falta de renda para tal, as camadas pobres não blindam o carro nem contratam segurança pessoal e tampouco para a família, como fazem as elites no Brasil.

Tratando, inicialmente, dos mecanismos da ordem legal do cotidiano de vida das famílias das camadas populares, poder-se-ia dizer, com base nos seus depoimentos, que a situação é tão grave que, sem qualquer outra possibilidade de proteção, essas famílias apelam para o socorro divino como o último dos recursos para obterem a segurança de vida.

Tabela 43 – Ações das Camadas Populares e da Polícia para ter Segurança

Família			**Polícia**		
Ações	**Cit.**	%	**Ações**	**Cit.**	%
Chamar por Deus	7	9,6%	Orientação pessoal à família	11	39,3%
Chaves e cadeados	18	24,7%	Fazer vistas grossas	1	3,6%
Não sair à noite	15	20,6%	Portas / cadeados	6	21,4%
Política da boa vizinhança	2	2,7%	Acionar 190	1	3,6%
Orientações aos filhos	10	13,7%	Desconfiar de tudo e todos	5	17,9%
Olho aberto	13	17,8%	Conduta reservada	4	14,2%
Segurança particular	2	2,7%	**Base de dados**	**28**	**100%**
Outras	6	8,2%			
Base de dados	**73**	**100%**			

Fonte:Pesquisa de Campo.

Como se pode ver, para se protegerem cerca de 25% dos chefes de família e 21,4% dos policiais entrevistados, mencionaram o uso de chaves e cadeados. Observamos que não se tratava, apenas, de referências quantitativas a esses objetos em si, mas, sobretudo, de um sentido simbólico de segurança por eles atribuídos, face ao medo de serem assaltados em seus próprios ambientes. Além disso, quer chefes de família, quer policiais, orientam os filhos a desconfiarem de tudo e de todos. Para os policiais, essa orientação atinge cerca de 39% das suas preocupações diárias e, sobretudo, mantêm uma postura com reservas, não confiando em ninguém e fazendo *vistas grossas*.

Em relação às modalidades utilizadas pelos chefes de família, atentou-se para o fato de eles mudarem seus hábitos de rotina cotidiana e, por outro lado, 20,6% deles declararam que não saem mais à noite. Depoimentos feitos pelos chefes de família impõem a atenção nesse contexto de medo e insegurança:

> Confio em Deus e guardo a vida e a casa em suas mãos. No mais, vivo em casa trancado [...]. Peço proteção e chamo por Deus [...]. Só faço rezar. Não saio à noite, só em casos de necessidade. Fecho as portas e janelas. [...] Casa gradeada, portas fechadas [...] chego mais cedo em casa.

Entre os chefes de família, 13,7% declararam uma grande preocupação em prestar orientação aos filhos como forma de proteção e 17,8% afirmaram viver de 'olho aberto' para tudo e para todos.

A orientação, o controle e o cuidado que os chefes de família têm com os filhos são no sentido de eles não se envolverem com traficantes, com o uso das drogas e com as gangues do bairro. Os pais orientam mostrando-lhes como devem andar nas ruas e os cuidados que devem ter para chegarem com vida em casa. Esses cuidados com os filhos podem ser percebidos através das seguintes declarações:

> [...] controlo meus filhos evitando que se envolvam com traficantes; não deixo [...] na rua até tarde; oriento como andar nas ruas; [...] evitando que fiquem na rua [...] evito que ele tenha más companhias; oriento sobre os riscos da vida, evitando assim que eles se envolvam com drogas e gangues; [...] procuro oferecer uma educação de qualidade aos filhos; levo os filhos na escola; os filhos só saem para ir à escola;. Não deixo as crianças na rua e não saio e nem chego tarde em casa. Vou buscar minhas filhas na principal quando elas chegam mais tarde, peço ao vizinho olhar a casa quando viajo. Evito andar com coisas de valor e só saio de casa quando há necessidade.

Em outras palavras, às nove horas da noite tornaram-se uma referência do limite que se deve ter para permanecer fora de casa. Desse modo, os chefes de família procuram chegar cedo em suas residências, deixando de freqüentar antigos lugares de convívio social com amigos na vizinhança. Um dos depoimentos ilustra bem esta situação: "[...] não chego mais cedo em casa e não vou a certos lugares; antes eu ficava na rua até duas ou três horas da manhã, hoje é um risco; fecho a casa cedo e não saio depois do horário das 21:00 horas".

Este horário deve ser visto como uma das referências da extensão do tipo de controle social que se estabelece nos bairros populares a partir do poder dos traficantes. A outra referência que procura a segurança individual, parece estar integrada no poder emergente dos traficantes. Estes contam para o desenvolvimento desse poder, com a cumplicidade de policiais e dos chefes de família que vêm neles uma alternativa de obter segurança individual e social. São as novas relações de micro-poderes locais, utilizando-se a expressão foucaultiana, que encontram férteis espaços nas desigualdades sociais, na insegurança e no medo, para se estabelecerem como mecanismos de controle sociais.

Vigilância, alerta e medo constantes resumem aspectos do contexto de violência em que as camadas populares vivem. Os depoimentos que se seguem são demonstrativos da situação descrita:

> [...] evito passar pela rua, vou direto para casa que é gradeada. Só saio para trabalhar, procuro evitar a ação dos assaltantes;
>
> [...] tranco portas e janelas tenho arma para me proteger, coloco grades na frente da casa, alarme no carro; não paro em lugares perigosos, portas e janelas fechadas para não facilitar o furto;
>
> [...] procuro andar com as pessoas certas, que não mexam com drogas e não andem em lugares perigosos;
>
> [...] evito lugares perigosos como becos, feira do Japão, até tarde da noite;
>
> [...] evito certos tipos de coisas, como andar em lugares desertos, escuros e tarde da noite; previno-me reservando-me em casa, não me juntando com marginais, não bebendo em porta de bar e ficando alerta na rua para não ser pego de surpresa;
>
> [...] não fico em bar para não ver confusão;
>
> [...] tranco a porta e saio pouco; [...] não abro a porta para todo mundo; [...] ponho grades, fecho às portas e não saio sozinha; [...] evito andar a noite; [...] tranco bem as portas, mantenho barra de ferro atrás da porta; raramente saio à noite, tranco portões e, à partir das nove horas, cadeado permanente no portão da entrada; [...] não fico na rua e não me envolvo em confusões com vizinhos nem com a vida de ninguém, não agrido ninguém; [...] chego de táxi quando venho tarde, acompanhada de amigos para me proteger, ando observando atitude suspeitas, etc [...]passo menos tempo na rua para não ser agredido, exerço o papel de cidadão e promovo este papel, tendo boa convivência com os vizinhos; evito andar de madrugada; não me exponho aos riscos, como andar sozinho; [...] fico de olho bem aberto para as pessoas que circulam aqui na rua; fico atento e evito voltar tarde para casa; ando sempre atento e evito andar com objetos de valor; coloco trancas bem fortes na porta de casa; evito andar com objetos de valor na rua; [...] fico dentro da minha casa; a segurança maior é dentro de casa; o lugar mais perigoso de Salvador é a Liberdade; [...] fico dentro de casa e não falo, nem abro a porta para estranhos; procuro fechar a porta, não atendo a homens, só clientes mesmo; fico muito assustada depois do assalto; não sei nem o que fazer.

Uma pesquisa realizada pelo jornalista Alexandre Secco, publicada pela revista Veja, São Paulo, n. 1652, 7 jun em 2000, mostra a maneira como tanto a classe pobre como as elites do Brasil se protegem. A tabela 44 pode confirmar, mais uma vez, o grau de generalização da violência no país, e aguçar o imaginário para as dificuldades que esta generalização impõe à gestão da segurança pública, particularmente para camadas populares e para os organismos policiais.

Tabela 44- Ações da Sociedade Brasileira para Segurança Pessoal e Familiar

Classe A [Elite]	**Classe Pobre**
Blindar o carro	Chamar por Deus
Comprar colete à prova de bala	Muda os hábitos cotidianos
Instalar equipamentos eletrônicos de segurança	Chaves e cadeados
Contratar segurança particular	No sentido de vida, o lar vira um refúgio e, ao mesmo tempo, uma prisão

Fonte: Alexandre Secco, Veja, São Paulo, Nº 1652, 7 Jun, 2000.

Através de um dos depoimentos recolhidos por Alexandre Secco, na referida pesquisa, poder-se-á constatar, mais uma vez, a extensão da problemática da segurança pública na sociedade brasileira.

> [...] bandidos, indústrias, lojas e condomínios mantêm um exército de 1,3 milhões de pessoas trabalhando como segurança em todo o país. É um contingente de guardas cujo tamanho equivale ao dobro do efetivo de toda a força policial dos 27 Estados brasileiros. O mercado vem crescendo a uma taxa de 30% ao ano. Uma em cada catorze residências brasileiras possui algum equipamento para prevenção de assalto, além das grades – o dobro do que havia cinco anos atrás.

Além disso, em praticamente todos os grandes centros urbanos no Brasil, pode-se observar esta mesma complexa situação de insegurança. Exemplos como o da cidade do Rio de Janeiro e de São Paulo são repetidamente mostrados pelos *media* diários. No âmbito da América Latina, em semelhante ou pior situação encontra-se a Colômbia.

Os recursos utilizados para se obter segurança confirmam a grave situação do fenômeno da insegurança social e, com ele, a falta de liberdade das pessoas em usufruir do direito individual de ir e vir sem ser molestado, ou seja, o direito de movimentar-se livremente, isto é, o direi-

to à segurança conforme consignam os artigos específicos da Constituição Brasileira em vigor. É neste sentido que a sabedoria popular traduz um dos aspectos da violência social a que estão submetidas as camadas populares no Brasil através de: *os ladrões soltos as famílias presas*.

A outra modalidade para obter a segurança individual social, referida anteriormente, parece constituir um dos mais graves problemas a ser enfrentado pela gestão da segurança pública. São aquelas formas, aparentemente invisíveis, não expressas pelas estatísticas, porém de reconhecimento público. Constam da cumplicidade entre chefes de família, policiais, traficantes e marginais, denominadas aqui de estratégias de sobrevivência social.

Os relatos a seguir, de chefes de família, evidenciam essa complexa situação da vida social, compreendida que está nos parâmetros da violência: "[...] procuro relacionar-me com todo mundo, inclusive, com marginais; não preciso fazer nada porque sou conhecida no bairro; os ladrões não mexem com ninguém".

Esta manifestação de confiança nos marginais, como estratégia de sobrevivência, parece-nos problemática porque expressa a forma e o grau em que a violência se expande nos centros urbanos. O processo de busca de alternativas à sobrevivência social com a participação da Polícia, que do mesmo modo parece agir, constitui um dos principais problemas de gestão da segurança pública.

Tudo isto parece reafirmar a incapacidade do Estado prestar os serviços sociais básicos e quando o faz é, somente, para privilegiar as elites, evidenciando que violência social é uma situação generalizada no país e que se agrava nas camadas populares e no trabalho policial nas áreas pobres da cidade, atingindo, desse modo, a todos indistintamente, na sociedade.

Tais constatações ratificam hipóteses clássicas de que situações de extrema desigualdade social, num estado de *anomia social*, ou seja, num quadro social caracterizado pela desagregação dos valores e do tecido de relações sociais, de ausência de referências, os desviantes face a face com a normalidade social, reconstroem espaços de convivência que são uma forma de conformidade social.

No âmbito dos bairros populares de Salvador poderão ser identificadas duas ordens que se contradizem: de um lado, a ordem

oficial, apoiando-se numa ideologia estritamente definida, fundada sobre o valor da vida humana; de outro estaria uma cultura de violência, com códigos estritamente cruéis relativos à vida. Nesta perspectiva, parece que se corrobora a idéia de Certeau (1996) ao afirmar que: nos pólos, ou reagrupamentos que se formam a partir de práticas, ou de sentimentos coletivos, efêmeros ou mais duráveis, o vínculo social recompõe-se em volta de valores que, no momento, são mais vividos do que ditos. Mais do que a idéia de um vazio social sublinha-se, inversamente, múltiplas formas de efervescência social.

Deste modo, pode-se afirmar que estas duas modalidades de procurar segurança expressam a gravidade da situação no que se refere à insegurança em que vivem as camadas populares e, portanto, constituem um dos desafios para a gestão da segurança pública, pautada pela ausência de proteção institucional do Estado.

Indicações e Tendências no Âmbito da Segurança Pública

A construção deste capítulo está fundada em 3 questões formuladas aos chefes de família do Bairro da Liberdade, em Salvador.

1) *Se o(a) Sr(a) fosse o(a) Secretário(a) de Segurança Pública do Governo do Estado ou Comandante Geral da Polícia, o que o Sr(a) faria para dar segurança aqui no bairro?*

2) *E se a Polícia fizesse isto tudo, resolveria o problema de segurança no bairro? Sim, Não. Por quê?*

3) *Pensando no futuro, o que o(a) Sr(a) acha da segurança aqui no bairro da Liberdade? Vai melhorar, vai piorar, ou vai ficar na mesma. Por quê?*

Em relação às indicações de Segurança Pública e ao papel da Polícia na sociedade, inferidas das respostas à primeira pergunta, foram desenvolvidas as seguintes constatações a partir do quadro traçado pelos chefes de família das camadas populares na cidade do Salvador.

Observou-se que há uma tendência para visualizar os meios de combate à insegurança social através de um único ângulo: ou da quantidade ou o da qualificação do efetivo policial no bairro. Com base nessa visão é possível afirmar que as pessoas entrevistadas têm dificuldades em identificarem, simultaneamente, dois diferentes fatores de um mesmo problema. Tal fato pode ser considerado um limite do exclusivismo de análise eqüidistante de uma visão ampla da segurança pública que precisa ser mais bem discutida a respeito dos segmentos populares.

Essa mesma situação foi detectada a partir da definição do conceito de segurança pública, formulado pelos chefes de família e pelos policiais.

As medidas de segurança pública, indicadas pelos chefes de família para as áreas populares, revelaram um aparente contra-senso em relação à avaliação negativa que estes mesmos chefes de família tinham feito sobre o desempenho da Polícia no bairro. Essa contradição ficou evidenciada, pois 80,7% dos entrevistados propuseram como medidas de segurança no bairro, mais policiais nas ruas, mais módulos, mais preparo e melhores condições de trabalho para os policiais.

Tentaremos em seguida, discutir os aspectos que emergiram de cada uma das respostas às três questões iniciais.

Em relação à primeira pergunta: *1) se o (a) Sr (a) fosse o (a) Secretário (a) de Segurança Pública do Governo do Estado, ou Comandante Geral da Polícia Militar, o que o (a) Sr (a) faria para dar segurança aqui no bairro?*

Numa possível condição de autoridade de Estado, os entrevistados imaginaram uma série de medidas que levariam as classes populares a conquistar a segurança pública em sua área de moradia. Em primeiro lugar, indicam as medidas relativas ao aumento e ao preparo do contingente policial, além de melhores condições de trabalho para o policial, aí incluindo, melhores salários. Logo em seguida, apontaram a educação dos jovens, o desarmamento geral e a extinção do tráfico de drogas.

Tabela 45 - Medidas de Segurança Pública (Chefes de Família)

Medidas de Segurança Pública	**Nº Citações**	**Freqüência**
Mais policiais nas ruas	34	31,1 %
Mais módulos, delegacias e viaturas	15	13,8 %
Preparo, melhores salários e condições policiais	39	35,8 %
Educação para os jovens	8	7,3 %
Acabar corrupção	7	6,4 %
Desarmamento geral	3	2,8 %
Acabar tráfico de drogas	3	2,8 %
Base	109	100,00 %

Fonte: Pesquisa de Campo.

Em relação a essas medidas, constatou-se que, se de um lado propõem mais Polícia em termos estritamente quantitativos, a exemplo de *um policial em cada esquina, a cada 100 metros uma dupla, rondas dia e noite etc.* do outro lado, rejeitam a Polícia pela forma de agir. Esse percentual de rejeição da Polícia chega a atingir mais de 80% dos chefes de família entrevistados. Em contrapartida, confor-

me se tentará explorar mais adiante, os chefes de família estabelecem com policiais, em sua área de moradia, uma espécie de cumplicidade para obter mais segurança e conquistar uma melhor forma de sobrevivência de vida no contexto da violência social.

Já em relação à segunda pergunta: *2) E se a Polícia fizesse isto tudo, resolveria o problema de segurança, no bairro? Sim, não, por quê?*

Foi curioso constatar que mais 80% dos chefes de família acreditam que o problema não se resolveria. Todavia, entre os chefes de família existem aqueles que acreditam que a Polícia poderia diminuir um pouco a insegurança se atuasse em prol do controle da marginalidade e da criminalidade. Dos chefes de família entrevistados, mais de 6% reconheceram que, se fossem eles, acabariam com a corrupção na Polícia, argumentando que com isso a violência passaria a ser combatida com mais eficácia.

A tabela 46 apresentará uma tentativa de sistematizar as respostas da questão que pretendeu conhecer o papel que as camadas populares atribuem à Polícia na segurança pública.

Tabela 49- A Polícia na Segurança Pública (Chefes de Família)

Categorias	Freqüência
Inibiria a ação dos marginais	52,0%
Amenizaria os problemas de segurança	34,1%
Reduziria o medo, a violência,	3,8%
Não se Aplica/ Não Respondeu	10,1%
Base	79

Fonte: Pesquisa de Campo.

Da leitura do quadro anterior parece claro que, para as camadas populares, o papel da Polícia na segurança pública seria o de inibir a ação dos marginais, amenizar os problemas de insegurança e reduzir o medo e a violência. Tudo isso seria possível, com profissionais bem preparados e valorizados pela Instituição. Assim, eles trabalhariam melhor e, talvez, não se envolvessem com os marginais. Sentir-se-iam valorizados, com a auto-estima elevada e isso acabaria por se refletir no seu trabalho. Seria uma Polícia voltada para o bem do cidadão. Inclusive, muitos declararam que quando a ronda chega, os marginais temerosos, se recolhem. Deduz-se, portanto, que se a Po-

lícia atuasse diretamente com rigor, muitos casos de assaltos e de homicídios poderiam ser evitados. Se realmente a Polícia estivesse preparada, os moradores se sentiriam mais seguros e os marginais se inibiriam, ou seja,

> os vagabundos ficariam com medo de assaltar e de roubar. E somente a presença da Polícia seria suficiente para inibir os marginais. Os assaltantes não agiriam tão à vontade se existissem mais policiais nas ruas. A marginalidade existe devido aos poucos policiais e à falta de armamentos para eles agirem. (Depoimento de um chefe de família)

Com melhor qualificação, portanto, a Polícia teria condições de agir com mais eficiência em relação aos cidadãos.

É bem verdade que se tais questões fossem solucionadas, o problema da segurança social ainda assim não estaria de todo resolvido, porquanto existem outros fatores envolvidos no caso. Neste sentido, a solução para a segurança parece ser bem mais complexa que o controle e/ou combate à criminalidade. Dizendo de outra maneira: a segurança nunca será plena enquanto perdurarem as pontas aceradas de um antigo dilema – a questão do desemprego, ou melhor, da possibilidade de emprego para todos. Talvez esteja aí o nó górdio do assunto: educação e emprego. Assim, não se resolvendo aquele conjunto de medidas referentes ao trabalho, à saúde e à educação, essa imensa e atribulada série de dificuldades hão de prosseguir.

Resumindo, sozinha a Polícia não resolveria o problema da segurança porque ela se apresenta: mais complexa do que o simples controle da marginalidade; requerendo uma estrutura muito mais globalizante do que simples policiais na rua; como um problema social, de educação e de emprego, particularmente para os jovens.

Logo, a repressão não resolveria os problemas de segurança. O necessário seria prevenir a violência. Sem a educação, o problema persistirá, porque, se elimina um ladrão hoje, amanhã surgem mais dez no seu lugar. Deste modo, torna-se urgente a resolução dos problemas da educação e de colocar os jovens na escola. Quanto a isto, um dos chefes de família observou que, “se todos moram e crescem no mesmo lugar, porque uns vão para o crime e outros não?”

Por outro lado, chamou-nos particularmente a atenção o fato dos chefes de família considerarem que, sozinha, a Polícia não resolveria os problemas da segurança pública. Isto, aliás, vem ao encontro da idéia que se defende de que o problema de gestão da segurança pública não é apenas um problema de Polícia. Conforme se constatou, esse quisito envolve um conjunto de aspectos de dimensão institucional, social, compreendendo os direitos do indivíduo à proteção, à educação, à moradia, ao emprego, enfim os direitos a uma vida digna em sociedade. Portanto, não é a Policia que vai resolver os problemas da insegurança social, isto é, da violência. Contudo, também não se pode admitir que ela promova a insegurança. Reforçando esta assertiva em dois diferentes aspectos da sua abordagem, apresentam-se alguns dos depoimentos dos entrevistados sobre a extensão da problemática da Polícia na segurança pública: "[...] A Polícia pode diminuir tudo isto, mas não vai resolver. Um deles acrescentou: é impossível se colocar um policial para cada cidadão. [...] a população é quem tem de se proteger sozinha, porque nunca vai deixar de existir violência, roubos e mortes".

Mas, afinal, qual é de fato o papel da Polícia na sociedade? Que sentido as camadas populares lhe atribuem, em relação à sua segurança? Os diversos sentidos que a Polícia transmite às camadas populares, poderão ser descritos como seguem:

- Um é o sentido de defesa e, ao mesmo tempo, de rejeição da Polícia como instituição pública, quer dizer: reconhece-se a necessidade da Polícia, como instituição de segurança pública, mas rejeita-se a forma como os policiais se relacionam com as camadas populares durante o exercício do trabalho policial nos bairros populares;
- O outro é que os chefes de família não acatam a Polícia como instituição pública, mas estabelecem, com alguns agentes policiais que se colocam no desvio da função, uma espécie de cumplicidade, associando-se a traficantes para obterem a segurança de que necessitam.

Na primeira assertiva, de defesa em simultâneo com rejeição da Polícia, como uma instituição pública necessária, percebeu-se que tal postura pertence a chefes de família que acreditam e têm esperança na mudança social;

Já na segunda, isto é, aqueles que estabelecem uma cumplicidade visando alcançar segurança, pode-se constatar que esses chefes de família atribuem à capacidade individual que cada um tem de se articular com policiais, marginais, ladrões e traficantes a obtenção da própria segurança. Verificou-se ainda que estes chefes de família são, por coincidência, aqueles mesmos que não reconhecem o estado de violência vigente e negam a insegurança social. Também são, adicionalmente, os que não tem mais esperanças no Estado e em suas instituições. Em outras palavras são aqueles que acreditam que a segurança pública seria uma questão de capacitação pessoal e não de instituição ou de governo, porque já perderam a confiança e as esperança no aparato institucional.

Tudo isto foi entendido como estratégias de sobrevivência social. Um mecanismo utilizado pelas camadas populares como omissão do Estado no fazer social, fechando olhos para a existência de policiais corruptos que fazem da farda um trunfo para beneficio próprio, em detrimento da proteção da comunidade. Segundo a visão daqueles que estabelecem a cumplicidade, a violência não existe, quer dizer, não existe insegurança e a atuação da Polícia é positiva, não havendo nada para reclamar. Isto traduz um outro olhar, uma outra forma de ver o próprio mundo agora recriado, lamentavelmente, no seio mesmo da própria violência social.

Estas duas perspectivas traduzem traços característicos da Polícia no tocante à segurança pública no país, na ótica das camadas populares.

Sem embargo, aqueles que rejeitam a Polícia aspiram a uma corporação mais qualificada em todos os sentidos. Daí a obtenção de respostas como:

- uma Polícia nos moldes de Guarda Municipal em ação;
- ações conjuntas com as organizações de bairros;
- aumento do efetivo da Polícia;

- atendimento 24 horas pelas Delegacias;
- mais viaturas para os atendimentos;
- mais módulos policiais;
- melhoria das condições de trabalho policial;
- melhor treinamento dos profissionais de segurança pública;
- aumento de salários para os policiais.

Contudo, para aqueles chefes de família que estabelecem cumplicidade com policiais e traficantes, há sempre justificativas explícitas em relação à corrupção dentro da Polícia. Eles assumem o discurso corporativo para justificar o comportamento corrupto do policial pelos baixos salários que recebem. Desse modo, nada sugerem para que possa melhorar a atuação institucional dos organismos de segurança na sociedade, especialmente junto às camadas populares que são os que mais convivem com a violência social.

Para concluir, dir-se-ia que a aparente contradição encontrada nas declarações sobre a necessidade e rejeição da Polícia pelas camadas populares é problemática, uma vez que reflete as deficiências em que a vive a Polícia, como uma entidade prestadora de serviço de proteção aos cidadãos, sendo vista, ao mesmo tempo, como aquela que transmite insegurança social a esses segmentos da sociedade. Os problemas da violência social não vêm sendo resolvidos e, como anteriormente discutido, ampliam-se as dificuldades para a mudança de qualidade da segurança pública e da atuação da Polícia na sociedade, porque envolve também mudanças de valores e de visão dos policiais.

Quando foram comparados os resultados em relação às medidas de segurança, com os conceitos emitidos pelos chefes de família e o significado da Polícia na segurança pública, observou-se que alguns estabelecem uma relação antagônica a propósito do combate à violência, pelo aumento quantitativo do contingente policial. Este é um equívoco que deve ser afastado porque tende a reduzir a violência a uma única dimensão patológica.

Quando pesam tais considerações, verifica-se que o Estado é omisso na prestação dos serviços sociais básicos. Do mesmo modo, nesse contexto de violência e sem condições de vida e de trabalho, a

Policia revela suas três faces: a da sua necessidade como instituição; a da sua rejeição pela forma como atua; e a da corrupção de policiais, em desvio institucional/social.

Investigadas as possibilidades de mudança da segurança pública, através de uma escala de graus, segundo as perspectivas, quer da Polícia, quer das camadas populares de Salvador, obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabela 47 - Tendências da Segurança Pública (Polícia)

Tendência Segurança	Nº Cit.	Frequência
Melhorar	11	37,9 %
Piorar	7	24,2 %
Ficar na mesma	11	37,9 %
Base	29	100 %

Fonte: Pesquisa de Campo

Perspectiva da Polícia

É nítido que para 62,1 % dos polícias entrevistados, não há esperanças de melhorias no que se refere à segurança pública.

Para mais de 37% dos entrevistados é possível acreditar na mudança, perspectiva que se deve a: maiores exigências de nível intelectual, na formação profissional do policial e de sua melhor capacitação; contratação de serviços de segurança particular; cobrança da própria sociedade por mais segurança; e algumas iniciativas governamentais implementadas.

Os policiais entrevistados que não acreditam na mudança apresentaram as seguintes razões para as suas convicções:

> [...] a violência que atinge as famílias, com elevado índice de agressões aos filhos pelos pais e vice-versa;
> [...] falta educação; [...] agravamento dos problemas sociais, principalmente o desemprego;
> [...] falta de preparo, de armamento, baixos salários dos policiais, melhores condições de trabalho e aparelhamento;
> [...] o sistema é superado, é preciso rever o código penal e manter a família como base;

> [...] os governantes não se preocupam com a violência e, com isso, caminha-se para o caos na segurança; a marginalidade cada dia cresce mais e eles não querem policiais nas ruas; não se sente o interesse das autoridades;
> [...] a questão não é só o salário; há necessidade melhorar as condições de vida para se trabalhar com segurança nas ruas;
> [...] não há projetos, reciclagem, cursos, incentivos para resolver o problema.

Outro argumento é que:

> [...] quando se pega um menor ele vai logo falando, tenho os meus direitos e o problema da segurança é social e só haverá uma solução a longo prazo. Esperar passar esta geração para vir a de controle rígido de natalidade, que se faz necessário. Se não há vagas nas escolas e nos hospitais; assim como se não houver unificação das Polícias não haverá melhora. Temos que tentar melhorar.

Perspectiva das Camadas Populares

Para os chefes de família (74,3%) não há esperanças quanto às mudanças da segurança para as áreas de baixa renda da cidade, conforme poderá ser verificado através da tabela 48.

Nessa perspectiva, poder-se afirmar que o quadro futuro da segurança pública no Brasil, sob a ótica das camadas populares, é de falta de confiança no governo e o de desesperanças no futuro.

Tabela 48 - Tendências da Segurança Pública sob a Ótica da Família

Tendências da Segurança Pública	**Nº Citações**	**Freqüência**
Melhorar	28	25,7 %
Piorar	34	31,2 %
Ficar na mesma	47	43,1 %
Base	109	100.0 %

Fonte: Pesquisa de Campo

Os 74,3% dos chefes de família que acreditam que a tendência da segurança é *piorar ou ficar na mesma* justificaram esta descrença, alegando o pouco interesse e a falta de vontade dos governantes. Segundo os entrevistados, os projetos governamentais para a área de segurança pública não são implementados. Por sua vez, a Polícia continua

despreparada para prestar os serviços de proteção demandados pela comunidade, e prosseguem auferindo salários incompatíveis com o grau de sua responsabilidade pública. O descompromisso dos vereadores eleitos pela corporação é gritante, pois quando se encontram na Câmara não cumprem o que prometeram no período eleitoral. Desse modo, um conjunto de aspectos sócio-políticos estruturais estão diretamente inter relacionados com a problemática da segurança pública não existindo qualquer perspectiva de solução pelo governo. Os chefes de família sobre estes aspectos perderam as esperanças em qualquer tipo de mudança, especialmente em aspectos mais relacionados com os extratos menos favorecidos economicamente na sociedade.

Os depoimentos seguintes refletem esta visão quase conformista dos chefes de família

> [...] nada melhora para os pobres e existe pouco interesse pelos governantes; nesta região só tem pobre; acredito que deveria colocar mais policiais nas ruas e estes saberem que estão ali para nos proteger ; [...]sentiria segurança se soubesse que a rua está policiada; [...] ninguém põe nada em prática; [...] se os governantes quisessem melhoraria ; [...] nesse ano de eleição quem faz festa é quem ganha; são pessoas despreparadas que vão para a cama e não fazem nada; não há nada de concreto para melhorar a segurança: são projetos que ficam só no papel; tudo aqui no Brasil acaba na mesma coisa; até agora não vejo preparação da Polícia; [...] Só os políticos influentes podem fazer algo; mas não se interessam pelos nossos problemas. No futuro se tornará estável. Continuará por muito tempo assim até que uma providência seja tomada pelas autoridades. [...] Terá de acontecer algo muito sério para se tomar uma providência. [...] O bairro tem crescido muito e a possibilidade de combater a violência está cada vez mais remota. [...] O governo tem interesse na manutenção da Polícia autoritária [...] o povo não tem a atenção que merece; se matarem um policial está arriscado no mínimo em três meses eles te revistar, mas quando cair no esquecimento, um abraço.

Outro argumento mencionado pelos chefes de família sobre a tendência de a segurança pública piorar centra-se na falta de políticas educacionais e na interdependência desse fator com a segurança. Pode-se ver a maneira como alguns deles interpretam a re-

lação da educação com a segurança, ao afirmarem que pode constituir uma ameaça para o governo e para a Polícia. A declaração que se segue ratifica tal assertiva:

> [...] Falta educação, não há interesse pela educação das camadas pobres: existe o interesse de o cidadão não se educar para que o mesmo dê trabalho a Polícia e aumente os seus serviços; [...] se o cidadão tiver conhecimento, não precisará da Polícia, então a vontade é que haja desordem para que haja Polícia. Só com muita educação para mudar a segurança.

O quadro sobre o futuro, traçado pelas camadas populares, é estarrecedor. Nele, vê-se o desemprego, o tráfico de drogas, crianças de 10 a 12 anos com arma na mão e os baixos salários dos policiais. E, segundo um dos chefes de família, caso se leve em conta o modo como as mães estão criando os filhos, a tendência é para piorar. Esta visão transparece no seguinte depoimento: "[...] ninguém, nem a polícia nem o governo, toma uma atitude efetiva; eu não tenho esperança, porque o jeito que as mães estão criando seus filhos não vai dar em nada que preste; não há futuro; é o marginal ensinando para criança que vira marginal".

Os entrevistados ainda enfatizaram que o aumento do desemprego acentua a tendência de a segurança piorar, porque com isso torna-se difícil qualquer mudança. Além do mais, observam que não há mais respeito ao outro, os testemunhos que se seguem:

> [...] os vagabundos não respeitam mais; não se pode mais retornar ao local onde se mora, na Meireles os ladrões pensam que vamos olhar, espiar, são todos pivetes e hoje não respeitam os mais velhos; antes os ladrões baixavam a cabeça quando alguém da rua o reconhecia; hoje está difícil;
> [...] a polícia civil não respeita ninguém, invade as casas sem autorização: todo dia na televisão a gente vê despreparo da Polícia; é excluído da instituição, mas continua com a arma na cintura e atirando em quem quer; nós corremos perigo no momento em que não tem policiais nas ruas;
> [...] acho que piorou, porque ninguém vem aqui falar sobre o policiamento. Os políticos não olham para a periferia.[...] Enquanto não acabar o desemprego, o pobre vai continuar a roubar. Os assaltos, mortes, agressões, brigas de família, as pobres construções, drogas, são coisas que acontecem aqui e me deixam chateado. [...] Gostaria de morar em

um lugar mais tranquilo, com pessoas mais tranquilas, menos alcoolizadas e violentas. Porque já estou aqui há muito tempo e não vi melhora nenhuma. Deixa a desejar já que tiraram todos os postos e a Delegacia. Tem policiamento, mas não é suficiente para a quantidade de pessoas;
[...] Com o crescimento de tráfico de drogas, no bairro a situação vai piorar. O tráfico de drogas vai acabar mandando no bairro. Se o tráfico de drogas se fortalecer, isto aqui vai parecer um morro do Rio de Janeiro. O bairro está cada vez mais violento e ninguém faz nada para mudar. O desemprego só fez aumentar, e com fome muitos são obrigados a roubar e traficar drogas;
[...] A violência do tráfico é muito pior e a tendência é eles se fortalecerem no bairro. Nenhuma mudança significativa ocorreu por aqui e a crise social se fez aumentar, portanto, tendência é piorar. Alto índice de desemprego. Aumento da população;
[...] O policial que trabalha aqui na Liberdade deveria ser rotativo. O salário não é compatível, ele fica viciado. Não tem investimento na segurança. O investimento é feito na aparência. Se continuar com este salário que está vai piorar. O que a gente precisa é de pão e circo. O bairro cresce e os problemas vão aumentando. Porque até agora não resolveram nada e daqui pra frente vai piorar tudo. Não vejo os políticos se manifestarem para melhorar;
[...] A curto prazo a tendência é piorar. Má remuneração, falta de consciência dos governantes. Aumenta o número de bandidos, o povo está ficando com fome, aumenta roubos, assaltos e tudo mais.

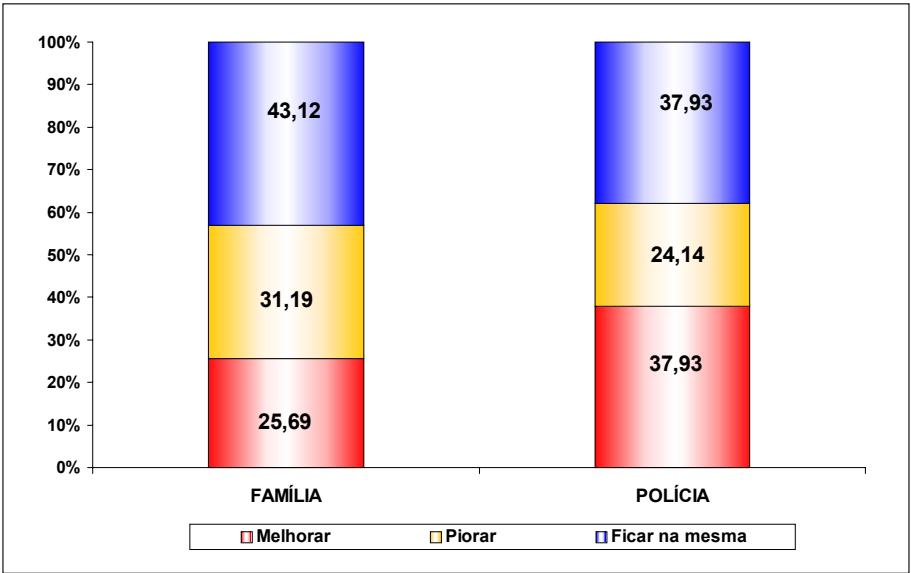
A despeito dessas manifestações, para 25, 7 % dos chefes de família entrevistados, a tendência da segurança é para melhorar. Ressalve-se, contudo, que estes também já perderam as esperanças em um futuro melhor para a segurança pública. Assim, pode- se afirmar que a descrença no poder público atingiu 100 % dos chefes de família entrevistados, conforme se pode inferir das seguintes declarações:

[...] há a esperança, porque se acabar a esperança, acaba a vontade de viver; [...] se houver vontade política: os 'cabras' eleitos recebem votos e não fazem nada [...] com o melhoramento da educação, haverá mais diálogo sobre este assunto, na escola se ouve mais sobre a segurança do bairro. E, se a gente falasse mais sobre a segurança esse problema seria melhor respondido.

Retendo uma visão de conjunto, podemos avaliar o futuro da segurança pública – segundo a totalidade dos policiais e dos chefes de família – como pessimista. O ponto de vista por eles expresso foi da mais absoluta desesperança e de um melancólico derrotismo, mormente pelo descrédito de uma tomada de posição por parte do governo quanto à resolução dos problemas da violência que atinge a todos indistintamente na sociedade.

Retomando algumas das observações que se consideraram mais relevantes, pode-se dizer que a insegurança social constitui uma das principais crises do Estado – senão a mais grave – que se relaciona diretamente não só com a omissão do Poder Público, como também com a ineficácia da Polícia na sociedade. Esta crise expressa o nível de insegurança individual e social, um profundo quadro de violência.

Figura 15

Tendências da segurança pública sob a ótica da polícia e das camadas populares da Cidade de Salvador

Fonte: Pesquisa de Campo

Insegurança Social

No quadro traçado pelas camadas populares e pela Polícia pode ver-se a incerteza de vida, a fragilidade dos laços sociais, o medo, a insegurança, enfim, o mais absoluto descrédito nas instituições. Contudo, parece que o Estado ainda não conseguiu destruir por completo a capacidade de livre arbítrio dos indivíduos na sociedade. Lamentavelmente, porém, vive-se um quadro de anomia social no qual prevalece a falta de referência aos valores dos direitos e do respeito pela dignidade humana. Aquela tendência para transferir para o Estado a responsabilidade pela insegurança, torna esta discussão necessária para que não se deixe cair em armadilhas de modelos de bem-estar-social, de denominação, já que o Estado brasileiro preservou o caráter repressivo da Polícia.

Parece não haver mais esperança de se fazer o social através do modelo estatal cujas políticas públicas se mostram discriminatórias. Ao mesmo tempo, ainda não se construiu alternativa.

O debate atual sobre o Estado desenvolve-se, sobretudo, a partir das posições ditas neo-institucionalistas, as quais acentuam a heterogeneidade das situações nacionais e o papel específico dos Estados e dos seus agentes. Essas abordagens analisam os Estados sociais dos países ocidentais, respondendo a um desafio comum: o problema da industrialização e o dos fatores de dissociação social que ela acarreta. No entanto, tais desafios se desenvolvem em ritmos distintos, mobilizando suas tradições nacionais e levando em conta as diferentes forças sociais presentes em cada contexto específico. O debate, contudo, permanece no plano metafísico e dependente de precisas análises comparativas dos diferentes contextos nacionais que ainda devem ser amplamente promovidos.

As várias posições a respeito do Estado Social traduzem restrições de fundo quanto à forma de governabilidade e a de fazer a segurança pública. O que se denuncia nas discussões acadêmicas não será tanto aquilo que o Estado faz em demasia, mas – e, principalmente, o fato de ele fazer mal o que deveria fazer bem por obrigação. Sem embargo, o que está em pauta atualmente é o avanço acelerado dessa violência e, particularmente, da insegurança, do medo da vida,

inclusive da possibilidade de crescimento das modalidades de busca de segurança, via mundo da iniqüidade. Ora, no quadro traçado pelas camadas populares e pela Polícia a qualidade das ações do Estado no fazer social, seria dimensionada por sua capacidade de romper com este quadro, promovendo uma retoma de confiança nas instituições públicas e, de modo específico, na Polícia.

Voltando a Robert Castel[1], dir-se-ia que foram numerosas e variadas as críticas à maneira como o Estado conduziu a necessária libertação das tutelas tradicionais e das injustiças de antigas heranças. É o caso, por exemplo, do questionamento do modo de gestão tecnocrática da sociedade, tão intenso na década de 1960. Em outros termos: contra a denunciada despolitização da sociedade seria necessário que a ação política e social fosse novamente baseada no envolvimento dos cidadãos. A passividade é o preço que se pagaria por ter delegado ao Estado o papel de conduzir a mudança sem o controle da sociedade civil.

O vigor dos movimentos sociais dos anos 60 demonstrou a necessidade de uma exigência de responsabilidade dos atores sociais para romper com esse quadro de violência social. Sem dúvidas, todo o Estado moderno é mais ou menos obrigado a fazer o social visando mitigar disfunções e, assim, assegurar o mínimo de coesão social. Foi através do idealismo social-democrata que o Estado surgiu como princípio de governo da sociedade, isto é, como uma força que deveria assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos. O que se observou, contudo, foi a manutenção e o crescimento da problemática da insegurança social, da criminalidade, do medo, da violência em todas as suas dimensões.

A análise que se procedeu permite dizer que a relação da Polícia com a sociedade se expressa na falta de confiança e no medo, simultaneamente com o desejo de reaparelhamento das instituições policiais, bem como o aumento quantitativo do seu contingente operacional. Através de uma visão criteriosa de sociedade, reflete a ambigüidade de uma instituição pública que deveria prestar segurança aos cidadãos e, ao contrário, acaba transmitindo ainda maior insegurança social.

Conclusão

De modo geral, este estudo pretendeu contribuir com o debate sobre a Polícia e suas relações com a sociedade brasileira, visando a ampliar o conhecimento a respeito da gestão das organizações de segurança pública, como parte do processo de interações entre o Estado e a sociedade, na atual conjuntura de violência e criminalidade. De modo específico, porém, objetivou situar esse objeto - relação Polícia e Sociedade - no contexto das desigualdades sociais, através de um estudo de caso da Polícia baiana em Salvador, sob a ótica das camadas populares e da própria corporação.

Constatou-se não ser a Polícia a única responsável pela segurança pública e que a violência social constitui uma das principais dificuldades da sua atuação, atingindo, muitas vezes, a qualidade do serviço que desempenha. A desigualdade social e o descrédito nas instituições públicas realimentam a insegurança, particularmente dos extratos sociais menos favorecidos economicamente, os quais para se protegerem, criam estratégias de sobrevivência com a participação da Polícia. Esta, por sua vez, sem condições básicas de vida e de trabalho, constrói novos espaços de poder, de controle e de convivência social. Tais interações, além de constituírem um grave problema representam um desafio para a gestão da segurança pública. Essa constatação vai esclarecer uma das hipóteses originais, mostrando uma das múltiplas facetas das funções da Polícia, justamente aquela que traduz a insegurança transmitida à sociedade. Mas, afinal, qual é o papel da Polícia? E, particularmente, que obrigações lhe são atribuídas pelas camadas populares em relação à segurança pública?

Assim, tornou-se evidente que as concepções que as camadas populares têm da Polícia podem ser discutidas a partir de dois traços: *um, de defesa ou de rejeição*: reconhece a necessidade da Polícia, como instituição de segurança pública, no entanto, rejeita a forma como os policiais se relacionam com as camadas populares, durante o exercício de seu trabalho de policiamento ostensivo e investigatório, nos bairros populares; *outro, de negação da Polícia* como instituição pública. Nesse aspecto, procuram estabelecer uma cumplicidade com certos agentes policiais (isto é, aqueles que se encontram no desvio), para

obter a segurança de que necessitam. Na primeira assertiva, de defesa ou de rejeição da Polícia como uma instituição pública necessária, observou-se que esse ponto de vista pertence àqueles chefes de família que ainda vivem na expectativa de uma mudança radical em tais instituições. Já em relação à segunda, constatou-se que, embora negando a Polícia e a violência, subsiste uma espécie de conivência com os policiais que se encontram em desvio de função, como forma de buscar a segurança, vista agora como uma questão de capacidade individual de se articular com policiais, marginais, ladrões e traficantes. Por coincidência, esses chefes de família são aqueles que não reconhecem o estado de violência, negam a insegurança social e, também, são os que não têm mais esperanças no Estado e em suas instituições.

Tudo isso evidencia não haver mais espaço para pensar a Polícia apenas como instrumento de políticas públicas discriminatórias. Na verdade, isso não deixa de ser uma maneira negativa do Estado intervir na área da segurança pública, aprofundando, desse modo, as desigualdades sociais e o descrédito daquelas instituições prestadoras de serviços de segurança à comunidade.

Por outro lado, verificou-se que a gestão das organizações policiais pode ser abordada em dois planos distintos e complementares: o macrossociólogico e o micropsicossociólógico. Por outro lado, a segurança pública comporta três possibilidades de estudo nos domínios institucional, estrutural e como alteridade. Constituem níveis de análise interdependentes.

No primeiro plano, incluem-se as contradições e os conflitos de uma sociedade concentradora de renda e, conseqüentemente, portadora de desigualdades sociais, exclusões, insegurança, adensamentos urbanos, poluição de todos os tipos, metropolização, conurbação de complexos urbanos, problemas de desemprego, de habitação, de educação, de saúde, enfim, problemas que configuram o quadro da violência social. No plano micropsicossociológico, encontram-se todas as ações individuais e interações humanas, reproduzidas a partir das circunstâncias evidenciadas do primeiro.

No que diz respeito às três dimensões de estudo da segurança pública, argumenta-se que pensar na sua gestão implica considerar que elas se excluem e se complementam alternadamente, reve-

lando mais uma vez as contradições e os conflitos de uma sociedade estratificada, com políticas tradicionalmente fundadas na concentração de renda. Como direitos do indivíduo incluem-se a liberdade, a tranqüilidade, a paz e a proteção, com um contingente de policiais melhor reaparelhado. Quando definida pelos seus componentes sociais, a segurança pública recobre políticas de natureza estrutural, como redução das desigualdades sociais; e quando entendida como alteridade, ela envolve a construção de relações sociais baseadas no respeito, na confiança no outro, na ética, na solidariedade e na dignidade humana. Uma alteridade que deve ser construída embasada nos princípios e valores de uma sociedade que promova a segurança pública, a partir do respeito aos direitos individuais. Lamentavelmente, porém, ficou patente que essa alteridade – entendida como busca baseada na confiança para a proteção individual – poderia reforçar padrões próprios da cultura da violência. Isto porque, tal confiabilidade é fornecida pelo mundo da contravenção. De fato, essa busca ainda não se generalizou, podendo advir daí a mais absoluta ausência de vida social.

Vale ressaltar que expressões de expectativas das camadas populares, tais como *mais Polícia* , não quer significar apenas quantidade, mas sobretudo, qualidade e preparo do efetivo operacional. E nesse sentido da qualificação do contingente operacional da Polícia, assim como no sentido filosófico mais amplo, entender e ser entendido como sujeito ou pessoa faz muita diferença em qualquer tipo de relação social, particularmente na sociedade brasileira, com tradição cultural fundada no autoritarismo e no clientelismo, como forma dominante contrária às exigências e condições de cidadania.

Segurança Pública significa proteção, direito de estar seguro, portanto, inclui o direito ao emprego, à educação, à saúde e à moradia. Em síntese, é não se submeter à violência contra a pessoa e tampouco contra o patrimônio. É não ter medo. Enfim, é o direito de viver em paz.

Inferiu-se ainda que a insegurança crescente nas camadas populares, sem um suporte correspondente do Estado para detê-la, vem exigindo medidas alternativas para obtenção de segurança, como formas de estratégias de sobrevivência e de enfrentamento da vio-

lência cotidiana. Elas vêm modificando hábitos de convivência comunitária, como as saídas noturnas para lazer e/ou descanso, pela imposição do retorno para casa mais cedo, como se pairasse no ar um *toque de recolher*. As famílias da periferia de Salvador e de outras grandes cidades no Brasil vivem o medo e a vigilância constantes. Códigos se estabeleceram, porque todos sabem que em algumas áreas, após as 21 horas, qualquer pessoa fica exposta à violência. Abandonados à sorte, não vêm outro recurso, a não ser rezar e apelar a Deus para protegê-los, como se vivesse uma guerra civil.

As famílias já praticam uma dimensão de segurança para resistir à violência, mas que não é a policial. Buscam uma segurança construída em outra ordem, com outros códigos e outra linguagem que decorrem do desenvolvimento de relação de intimidade, de confiança, e de conhecimento dos marginais. Seria uma outra maneira de sobrevivência criada no cotidiano, aprofundando, de certa forma, padrões de violência social, e se distanciando do controle do Estado que, omisso, permite que a sociedade fique refém do mundo do crime, nas circunstâncias, cada vez mais organizado.

Tudo isso ocorre como se duas ordens sociais coexistissem, em posições opostas, com lógicas adversas. Na contra ordem social estão incluídos, além da *lei do silêncio* e do *toque de recolher*, formas diversificadas de cumplicidade entre policiais, traficantes de drogas, ladrões e chefes de família, como estratégias de sobrevivência. Fazem vista grossa e comportam-se como os três *macaquinhos*: não ouço, não vejo, não falo. Essa coexistência é problemática, porque gera a conivência.

Em contrapartida, apurou-se que o fator que mais contribui para a avaliação negativa da Polícia é a postura do policial na comunidade em que atua, a refletir a lógica corporativa autoritária, como modo de se conduzir, de se relacionar, de ver a si próprio e os outros. O policial não adequadamente preparado para atender à comunidade pode intimidar o cidadão com a farda, o uso de arma e sua conduta agressiva. Parte significativa das famílias dos estratos populares queixa-se de que policiais invadem suas casas com mais freqüência que ladrões, agindo com truculência, e não atuando contra os traficantes que dominam o bairro onde moram. Aliás, as razões

da avaliação negativa da Polícia podem ser elencadas com apatia, negligência, agressividade, falta de respeito ao cidadão, enfim, relaciona-se com a violência institucionalizada, confirmando a história comum das relações entre poder e método vistos por Foucault na sua obra *Microfísica do Poder*. Isso se alarga pelas extensões da falência do Estado nos aspectos reportados à regulação social, onde a Polícia atua institucionalmente como instrumento de controle social. A Polícia com a conveniência do Estado e, alguns policiais na sua própria, estão, em muitas situações, de costas voltadas para a sociedade. Tais atitudes aprofundam o quadro da violência social.

Percebeu-se também que a relação entre a Polícia e a sociedade se expressa em múltiplas formas, podendo-se destacar duas modalidades: uma baseada na desconfiança, na insegurança e no medo; outra, na cumplicidade. Ambas, no entanto, são contrárias ao papel de protetor social. Esta contradição vai traduzir-se nas dificuldades da gestão das organizações policiais, especialmente em relação às políticas do policiamento ostensivo e investigatório. Sem condições dignas de vida, os policiais integrados em atividades operacionais da Polícia, muitas vezes, também se tornam vítimas da violência, recorrendo, para o efeito, a práticas clandestinas de controles sociais no mundo da ilegalidade. Desta realidade emergem fenômenos de cumplicidade entre policiais e desviantes, que culminam muitas vezes no uso discricionário do poder por parte dos policiais. Neste caso, o cargo que lhes é atribuído como policial *desviante* resulta numa estratégia de sobrevivência social.

Acresce que, nesse conluio, se encontram aquelas pessoas – chefes de família e policiais – que declararam a inexistência da violência, porquanto erigiram símbolos de linguagem próprios, no agir social, estabelecendo particulares condições de segurança. Essa realidade parece configurar um aprofundamento da violência, que tende a generalizar-se como forma individual própria de convivência e sobrevivência social. Isso ocorre frente à insegurança de vida, cujas alternativas são consideradas não condizentes com uma sociedade que se pretende democrática e de plenos direitos.

Enfatizando o exposto, salienta-se que ao mesmo tempo em que a violência urbana desestrutura antigos hábitos comunitários nas camadas populares, ela também estrutura comportamentos negativos de policiais que recompõem espaços sociais, através de redes de cumplicidades do mundo da ilegalidade ou da contravenção, criando novos códigos de segurança, de ordem e de controle social.

Essas formas de controle social que resultam das interações da Polícia com a sociedade podem ser vistas como estratégias de sobrevivência de vida e também como formas de relações de poder, ao contrário de simples disfunções burocráticas, na estrita concepção mertoniana. Em muitos casos podem mesmo até ser vistas como mecanismos de resistências e de adequação dos meios em relação aos fins organizacionais. Como Crozier analisou em relação *ao fenômeno burocrático,* na perspectiva da racionalidade limitada dos atores que adequam os meios utilizados aos seus objetivos estratégicos ou, ainda, como resultado de dinâmicas de negociação através de jogos de poder entre atores de uma mesma organização, onde as estratégias de sobrevivência de vida e as relações de poder revelam-se determinantes. Estas duas dimensões aproximam-se muito mais do que Foucault denominou de micro-poderes, desde que vistos através dos traços característicos de uma sociedade concentradora de renda baseada na desigualdade e na exclusão social.

Vê-se que, na sociedade brasileira, configuram-se novas formas de controle social, às custas de poderes com base na cumplicidade e negociações entre os seus participantes. Esses micro-poderes buscam exercer a dominação e ocupar espaços de poder e controle na sociedade. A cumplicidade os fortalece mas, em contrapartida, as relações são mantidas pela ameaça à vida: esses novos poderes sociais são intolerantes, punindo um erro com perdas de vidas humanas. O poder não pode ser tomado como um fenômeno homogêneo. Segundo Foucault, ele é um fenômeno que circula, que funciona em cadeia e, portanto, dinâmico. Contudo, para ele isso pode representar uma relação dualista, entre opressores e oprimidos. Tal visão seria limitada, porquanto as evidências apresentam-se no sentido dessa dualidade, e estão expressas nas desigualdades sociais. Logo, na violência em si e na violência institucionalizada que é exercida pelo

Estado, as vítimas são estimuladas e potenciadas para exercer também a violência, bastando surgir, para isso, uma situação que possibilite seu exercício. Este é um dos mais graves problemas da gestão da segurança pública a ser enfrentado pelo Estado e pela sociedade.

Os atores encontram-se em espaços sociais por eles recriados a reproduzir novas relações de poder. A Polícia pode apresentar-se como um meio – quando policiais usam a farda para recriação de novos espaços de poder – e, portanto, com um sentido individual de buscar privilégios, tendendo a funcionar como mecanismo de regulação social para ampliar o desvio de função, isto é da corrupção.

Tais problemas entre o indivíduo e a organização em outras dimensões foram vistos mais recentemente de forma crítica por Crozier. Este autor, como já analisamos, identificou os campos de lutas entre os diferentes atores dentro de um mesmo contexto organizado. Muito antes, porém, esses aspectos foram analisados por Merton, Gouldner e Selznick que os abordaram como disfunções. Todos esses esforços, contudo, foram insuficientes para dar conta da problemática da corrupção no âmbito das organizações policiais. Estes autores, no limite da visão positivista, sugeriram que atitudes individuais contrárias aos objetivos organizacionais decorrem das resistências do ser humano, às características rotineiras e opressivas da burocracia, constituindo-se uma espécie de *ciclo vicioso,* já que essa reação acaba por reforçar a influência do esquema que a provocou. È uma problemática importante que se coloca, na medida em também poderia funcionar como um reforço da burocracia no momento em que a farda se transforma em representação e meio para alcançar objetivos individuais dos policiais.

Esse raciocínio aplica-se, parcialmente, ao caso de práticas policiais que se transformam de meios institucionais em instrumentos individuais, a fim de gerar novas formas de relações de poder e de controle, com normas próprias e fora dos domínios institucionais e formais do Estado.

Tal estudo reafirma que o poder e as formas de controle sociais continuam sendo campos das maiores incertezas das ciências sociais, difíceis de serem esclarecidas. No limite, ele permitiu visualizar, mesmo de forma parcial, como se manifestam as relações e os valo-

res sociais entre diferentes tipos de poder, vindo de distintas fontes, que precisam ser entendidos porque conformam a realidade como formas de controle que desequilibram as organizações na sociedade.

A violência social vem, assim, se traduzindo na rigidez organizacional dos aparelhos policiais.Neste sentido, para alguns policiais, é inútil procurar responder às demandas sociais de segurança. Em contrapartida, volta-se para seus objetivos pessoais, afastando-se, portanto, dos institucionais, com formas próprias de ser e agir, conforme se viu no capítulo sobre sua avaliação como promotora da insegurança. Essa problemática das organizações burocráticas prestadoras de serviços públicos de segurança precisa ser, ainda, melhor discutida e entendida por todos, para que o poder público adote políticas adequadas nessa direção.

O descrédito das instituições públicas de segurança vem-se expressando de várias maneiras e, uma delas, pode ser visualizada através das alternativas que a sociedade brasileira continua utilizando, ao denunciar a ausência de responsabilidade do Estado para com a segurança pública, da mesma forma como vem agindo em relação à educação e à saúde.

No Brasil, as condições para que o policial exerça dignamente a segurança pública são muito precárias, como são também as dos profissionais de educação e de saúde. Da mesma forma que existe um sentimento de insegurança em relação aos policiais, perpassa esse mesmo sentimento no contingente operacional dessa organização, paradoxalmente, com suas funções de prestador de serviços de segurança. Esse sentimento é mais claramente percebido, quando se trata das alternativas que a própria Polícia expressa sobre os meios que utiliza para oferecer segurança à própria família. A resposta à questão que envolve pensar como pai de família, como cidadão, possibilitou expressar esses sentimentos de insegurança.

A situação é tão grave no âmbito das camadas populares e em relação à Polícia que paira uma urgência em definir os limites da violência social e o que cabe a ela e às demais instâncias sociais. Há quem defenda a adoção de medidas de curto prazo, como, por exemplo, a

aplicação de uma linguagem criativa pelos meios de comunicação. Estes, aliás, continuam a tratar o desviante como *marginal.* Considera-se que isto termina por agregar, sob esse termo, as camadas mais pobres da população, que não participam do mundo do crime, resultando no reforço de um paradigma histórico equivocado, da relação entre pobreza e criminalidade, onde transgressão aos direitos humanos e violência são desdobramentos e conseqüências de pertença à camada populacional de baixa renda.

Constatou-se que o fenômeno do desvio da ordem social persistente no Brasil não provoca somente perversões nos domínios do social e da moral. Ao contrário, conduz também à recomposição do tecido social da sociedade sob diferentes formas. A luta contra a delinqüência não pode ser vista como uma guerra, mas como um complexo problema social, do qual a comunidade não pode se omitir. Reconhece-se que as razões para que isso ocorra são múltiplas, e esse quadro aqui se encontra traçado, não só pelas camadas populares como também pela própria Polícia. Ressalta-se que estigma conferido à condição de *pobre é caso de Polícia,* entre outros da mesma natureza – que conformam mitificações justificadoras de ações repressivas da Polícia – precisam ser seriamente enfrentados pela sociedade e pelo governo, a fim de se construir uma visão crítica sobre os limites e as possibilidades de se ter uma Polícia que traduza o real sentido daquilo que se entende por segurança pública e que se deseja dessa instituição no país.

A ordem que a Polícia tem de garantir é uma ordem desigual, desumana e socialmente perversa, por ser aquela que, emana das políticas públicas discriminatórias. Nessas condições, em um primeiro plano, a Polícia tem um papel desestruturante pela natureza do controle social que tem de exercer. Em outro plano, porém ela vai atuar estruturando espaços sociais que pertencem à ordem do ilegal ou do mundo da contravenção, o que torna contraditória e complexa a sua relação com a sociedade.

Tudo isto pareceu comprovar a falência do Estado como protetor social. Pensar a Polícia no campo de práticas sociais da violência é refletir sobre ela nas condições de possibilidades e nos limites

de tolerância de uma sociedade democrática, que tem de conviver com a insegurança e a criminalidade urbana crescentes. Na sociedade brasileira, violência é um fenômeno que se generalizou, apontando para os limites da segurança pública, orientada por critérios de privilégios econômicos, tornando-se, dessa forma, promotora do aprofundamento das desigualdades. Hoje, a crise de valores e a falta de confiança nas instituições fazem com que os indivíduos expressem o desejo de um futuro melhor. Essas manifestações individuais vão constituir o elo de essência desigual e problemático para a construção democrática e ética.

Vivemos a falta total da segurança pública e de representações coletivas identitárias, tornando complexo e paradoxal o campo das práticas da Polícia. A requalificação da segurança pública é uma emergência crucial. Nesse sentido, qualquer estratégia que diga respeito à gestão da segurança social constitui, também, política de combate à violência em seu *stricto sensu*.

O exercício da segurança nas condições de cidadania plena foi e, ainda, é muito discutida por diversos autores na contemporaneidade. Parece que regulamentaram a desordem e a desorganização da sociedade. Os limites da segurança, da ordem e do controle social são reafirmados pelo quadro da evidência social, característica da sociedade brasileira.

Quando se comparam as medidas de segurança indicadas, com as dimensões conceituais, conclui-se que há uma relação direta e imediata entre a dimensão do conceito e as medidas de soluções práticas sugeridas. Há uma tendência para universalizar os meios de combate à violência, com um policiamento quantitativamente superior, como expectativa de se alcançar mais segurança. Para a maioria dos autores e atores isso significa um reforço do sistema de uso da força policial.

A titulo de conclusão tentar-se-á, ainda que correndo o risco de ser redundante, enfatizar algumas das questões que foram consideradas relevantes. Porque se entende que tais questões, merecem outras e mais aprofundadas análises no mundo atual. São elas:

- O que pode significar, hoje, o indivíduo sentir-se seguro na sociedade?
- Quais são os limites de tolerância da violência individual e social?
- Qual seria de fato o papel da Polícia na segurança pública?

A todo o momento ouve-se dizer que policiais estão transmitindo a insegurança, fato este paradoxal na sua função de proteção ao cidadão. Do mesmo modo, o tráfico e o uso de drogas apresentam-se como principais fatores da insegurança social. Tais quesitos são reveladores da incapacidade do Estado em cumprir os dispositivos constitucionais da segurança, enquanto um dos direitos fundamentais do cidadão. Afinal, parece que a insegurança é para todos e a proteção para alguns, conforme ocorre nas camadas populares, onde a insegurança é total e sem nenhuma proteção institucional. Essa situação expressa os múltiplos problemas em que vivem, constatando-se, mais uma vez, o tratamento desigual das políticas públicas de segurança, o que vem agravando as dificuldades de vida dos extratos menos favorecidos economicamente, na cidade de Salvador, pelo menos, num dos maiores centros urbanos do Brasil, com mais de dois milhões de habitantes.[1]

As instituições policiais foram inseridas historicamente nas relações de poder como resposta às necessidades de controle social. Este controle assente em políticas públicas discriminatórias, como se viu e, por natureza, contrário à paz e à tranqüilidade social, caracterizou-se como desestruturante. Assim, em lugar do esforço da democracia para diluir o arbítrio das instituições policiais no Brasil, consolidaram-se as práticas repressivas e o seu caráter de instrumento do Estado, não da sociedade,[2] visualizando-se nesse processo, particularmente, os segmentos menos favorecidos economicamente.

Constatou-se que a questão da insegurança social não vem sendo resolvida e que as dificuldades a esse nível persistem. Nesse contexto, policial atua, fora do domínio do Estado, com mecanismos de controle próprios, usando a farda. Isto cria novos padrões para o controle da sociedade, ainda não totalmente generalizados nas corporações policiais, tais como cumplicidades com criminosos e traficantes.

Essa análise reafirma a hipótese da insegurança social que decorre da violência e da exclusão de indivíduos. A insegurança pode ser discutida a partir da abordagem de dois ângulos de um mesmo problema:

- como a insegurança social se reproduz, nas relações de policiais operacionais com as camadas populares a que servem; e
- como esta mesma situação de insegurança social se reproduz no âmbito dos aparelhos de segurança do Estado, isto é, na sua burocracia.

Quanto à primeira discussão – o conceito de desvio social da autoria escola de Chicago e visto na parte teórica deste estudo – responde, em parte, a isso com a idéia de que a desestruturação do social levaria à estruturação de mundos alternativos. Esses mundos são vistos como símbolos da emergência de laços de convivência, face à exclusão social. Pode-se, com isto, reafirmar que não há vazio social, e sim relações sociais com outras linguagens, de ordem negativa que, para o efeito, a sociedade desenvolve como estigma. Quanto ao nível interno, vê-se a possibilidade de ampliar os quadros de desvio, ou melhor, da corrupção. Não se trataria, pois, apenas de considerações sobre disfunções da burocracia, mas do abandono total dos referenciais burocráticos da corporação militar, das suas normas, das suas regras e da suas leis, que podem ser excessivas e rígidas.

Com respeito a essas idéias, verifica-se que na sociedade e na Polícia existem dois sistemas em interação em diferentes espaços sociais, mutuamente contraditórios, o legal e o ilegal –, cujos parâmetros de eficácia são totalmente incomparáveis. São dois mundos ambivalentes e, sobretudo, de princípios e práticas heterogêneos. No primeiro, o erro de não se preservar a vida pode ser pago com o castigo. No segundo, o erro se paga com a própria vida. É a lei da contra-ordem.

Referindo-se à primeira situação, Michel Certeau (1995) vê nessas formas emergentes um "caminho plural de que lança mão a cultura comum para fugir de seus amos, sonhar com a felicidade," enfim, enfrentar a violência.

Quanto aos efeitos da insegurança no plano da dinâmica micro-organizacional, das organizações de segurança pública, isto é, da burocracia, uma interpretação possível seria a de Michael Crozier (1970/1981) que analisou os mecanismos de defesa interna nas organizações, amparando a tese de que tais mecanismos de defesa tenderiam a conduzir à rigidez organizacional e, portanto, levariam a dificuldades de atendimento às demandas da sociedade. De fato, toda a tradição pós-weberiana, especialmente Robert Merton, já havia revelado que as maiores dificuldades de atendimento às demandas sociais partiam das burocracias. Isto ocorreria frente ao excessivo apego às normas e regras que denominou de disfunções burocráticas.

Ocorre que não seria o apego às regras e às normas em si o que poderia estar levando a essa grande dificuldade de desempenho da Polícia na sociedade. Pode-se dizer que é exatamente ao contrário. O fato de eles não respeitarem as normas e as regras institucionais, mesmo considerando a base ideológica/ discricionária, isso pode ser considerado um dos maiores problemas da gestão da segurança pública: o abandono das normas legais pelo excesso de insegurança social. Eis aqui uma das contribuições desta análise.

Portanto, o aspecto que aqui se pretende ressaltar é o da extensão da violência e da insegurança social na vida organizacional, em especial daqueles órgãos prestadores de serviços de segurança pública. Tais extensões, como se viu, podem levar a diferentes formas de ação individual, tanto na busca da proteção social, através de normas e regras gerais da sociedade, como criando as suas próprias regras no mundo da contra-ordem.

Talvez não seja excessivo repetir que as razões dessas dificuldades não podem ser consideradas de forma simplista e, muito menos, através de abordagens dos exclusivistas. Trata-se de uma questão política que precisa, com toda urgência, ser firmemente debatida pela sociedade, com vistas à necessidade de requalificação da segurança pública no país.

O apego em relação às normas e às regras decorrentes de um elevado grau de incerteza e insegurança seria o elemento que reforçaria a necessidade e, portanto, a permanência da burocracia. Nesse quadro geral de insegurança social, para Foucault, as forças

dos micro-poderes jogariam um forte papel, alternativamente à norma oficial. Esse contexto de desintegração das relações sociais ou de anomia, já analisado por Durkheim (1997), nos limites da norma social, poderiam levar a uma ressignificação das regras e normas e um apelo a elas, como forma de proteção individual e social.

Logo, com mais forte motivo, a relação da Polícia com a sociedade e a visualização do que cabe a essa instituição devem ir além da análise das ambigüidades e disfunções organizacionais. Para ampliar o debate do papel da Polícia na sociedade, a idéia de gestão democrática deve prevalecer e, nesse sentido, os princípios de ordem e de disciplina, próprios das burocracias, não seriam incompatíveis com esses requisitos. O que está em jogo não é a norma ou a regra em si, mas a sua natureza e sentido, isto é, se são de índole universal ou discriminatória. Com isto, supõe-se um Estado que, no mínimo, possa responder às contradições sociais, com políticas que equilibrem essas contradições, a fim de levar ao reconhecimento social da importância de pensar e projetar a Polícia, como instituição socialmente necessária, e não apenas como instrumento de força e controle do Estado. Para tanto, seus integrantes deveriam dispor de requisitos básicos, para viver dignamente e exercer com honradez a função pública de oferecer proteção aos cidadãos.

Considerar populações excluídas como caso de Polícia tem reforçado na prática as ações repressivas e o estímulo ao uso indiscriminado da força policial. Nessas circunstâncias, a violência torna-se o principal fator limitador do papel da Polícia.

A tendência a considerar o fenômeno da violência como normal já mereceu no campo da filosofia política o nome de teoria da naturalização, que precisa ser mais bem debatida e esclarecida, sobretudo quanto ao que ela representa em relação aos interesses das elites e imposição de limites à prática policial. A banalização da morte contamina o indivíduo e o assassinato torna-se meio de se resolver os conflitos. A cultura da violência se generaliza e entre as suas múltiplas práticas, está o controle do social de modo mais econômico: eliminando pessoas em lugar de acionar quaisquer outros mecanismos de mediação. Pode-se, assim, falar numa economia política do crime, tanto para o sistema de segurança pública, como

para organizações clandestinas do crime organizado, ou até de *matadores profissionais* autônomos a *serviço de seus clientes*.

Policial e criminosos não constituem unicamente uma oposição inelutável. Podem se transformar em cúmplices, negociando territórios de poder e estabelecendo regras de vida, impondo o medo social. Sob múltiplos aspectos, o social e as organizações tornaram-se mais complexas.

Na contemporaneidade, o processo de destruição da ordem social é visível com a insegurança a tornar-se uma rotina. A violência, e com ela a exclusão social, as desigualdades e a concentração de renda não são os únicos fenômenos responsáveis pelo quadro da desagregação social. O racismo, as questões éticas de modo geral, a crise de valores e descrença nas instituições públicas, o individualismo negativo, o não assumir deveres sociais, a transferência de responsabilidades para *outros*, no cômputo geral tudo isso se transforma em práticas cotidianas de vida e, por outro lado, constituem múltiplos aspectos do social e das organizações contemporâneas que são prestadoras de serviços públicos.

A dimensão da ética que expressa o sentido do outro como pessoa digna de respeito humano faz muita diferença em qualquer tipo de relação, particularmente no Brasil, com uma tradição cultural fundada no autoritarismo, no clientelismo e nas desigualdades sociais.

De forma geral, a violência tem sido vista mais comumente como ato físico ou verbal contra uma pessoa, ou como crime contra a propriedade, quando se refere apenas a um dos seus aspectos: a criminalidade. Todavia, a sua noção é muito mais ampla do que esse sentido restrito da delinqüência e das suas conseqüências.

Em síntese, a violência social pode ser pensada como efeitos macro-sociológico da *anomia,* – ou melhor, como ausência total de referências nas relações sociais; como também ser vista como *formas concretizadas de poder* e, ainda, como a ausência de *ética*[3] que envolveria a dimensão da alteridade. Entende-se que estes diferentes sentidos da violência não são excludentes entre si, ao contrário, todos eles expressam dimensões de uma mesma realidade social. Compreende assim, a idéia de ser uma construção política, aquela que resulta do jogo de interesses em confronto na vida social.

O fenômeno violência não deve ser visto sob um único ângulo,

seja o da exclusão econômica-social, seja o do ângulo biopsicopatológico. Tampouco tal fenômeno deve ser analisado sob o ângulo da falta de reaparelhamento da Polícia, ou mesmo sob o ponto de vista da ausência de políticas públicas de segurança. Há que ter em conta que esse fenômeno social recobre todas essas dimensões e, nas sociedades estratificadas, excludentes e desiguais tende a refletir suas próprias características. Portanto, a sociedade em geral e o Estado em particular, devem repensar na gestão da segurança pública que cabe à Polícia no Brasil.

Por fim, o que se pretendeu trazer para este debate foi uma reflexão sobre a violência que atinge a todos, indistintamente e, conseqüentemente, sobre a segurança pública. Tentou-se evidenciar que esta não pode ser entendida somente como um problema de Polícia, mas como um complexo campo de necessidades e de direitos de proteção a ser construído pela sociedade. Assim, agregando-se evidencias empíricas e teóricas buscou-se chamar a atenção para a urgência de se requalificar a segurança pública, não somente para definir os limites e as possibilidades da Polícia, mas também para estabelecer o que cabe às demais instâncias sociais, sejam ou não governamentais.

Aportes Metodológicos do Estudo de Caso: a Polícia em Salvador

O potencial explicativo da análise aqui proposta institui um "espaço urbano como instrumento e fronteira" que delimita o estudo, constituindo os elementos para uma amostra que objetiva conhecer melhor as manifestações sobre Polícia e segurança no cotidiano familiar dos bairros populares da cidade do Salvador. Sob a ótica da Polícia e das camadas populares – que são as que mais sofrem com os problemas da violência e da criminalidade na cidade[1] –, procuramos refletir sobre o papel da Polícia no exercício da segurança pública. Para tanto, foram feitas entrevistas com 1/3 do contingente operacional da Polícia e a 109 chefes de família, em um espaço urbano popular da cidade do Salvador – o Bairro da Liberdade.

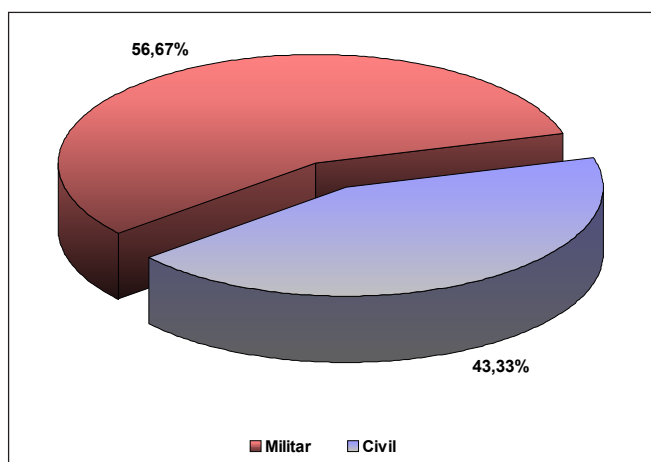
O antagonismo entre os atores, a polícia e as camadas populares, de espécie diferente no campo da segurança pública, que investem interesses e visões do mundo muito diferentes no seus trabalhos, não exclui a complementariedade na dinâmica do conflito permanente, na criminalidade e na violência.

Para confrontação de pontos de vistas singulares, significativamente cognitivos e avaliativos, buscou-se os conceitos e opiniões dos chefes de família, bem como da visão da própria Polícia que atua na área selecionada. Com tal procedimento, considerou-se que o chefe de família, enquanto cidadão, desenvolve expectativas, avalia e julga o desempenho da Polícia, durante o exercício de suas funções, pagando através de impostos, pela prestação dos serviços de segurança pública. Na condição de chefe de família pobre, são eles os que mais convivem com os problemas da crescente violência urbana na cidade de Salvador.

A grave situação dos segmentos de baixa renda vem exigindo urgentes providências dos poderes públicos, porque se atribui a essa parcela da população, assim como à Polícia, a responsabilidade pela violência[2], o que vem resultando em mais violência.

A estrutura desta corporação na Bahia, como ocorre nos demais Estados do Brasil, apresenta-se sob duas formas: a Militar e a Civil na proporção que a figura 01 apresenta. O tratamento genéri-

co de Polícia é uma formulação teórica do estudo que, de certo modo, indica a tendência para a unificação dessas instituições no país.

Figura 01 - Tipo de Polícia

Fonte: Pesquisa de campo

Olhar a Polícia da Bahia e ter em conta as suas unidades operacionais, num espaço urbano popular de sua atuação, quer na sua própria perspectiva, quer na das camadas populares.A Polícia da Bahia tem uma amplitude de ação que cobre todo o território estadual. Possui um contingente de aproximadamente 34 mil homens.

Como referencial de análise da estrutura organizacional, foram escolhidas a 2ª Delegacia do Bairro da Liberdade, para o estudo da Polícia Civil e a 4ª CIA do 7º Batalhão de Polícia, para o estudo da Polícia Militar (4ª CIA/7º BPM/PMBA).

Na Polícia Militar, selecionou-se a categoria praça que se constitui de soldados e sargentos e, na Polícia Civil, agentes de polícia que realizam, respectivamente, ações de policiamento ostensivo e investigação de fatos delituosos. A tabela seguinte pretende caracterizar o perfil relativo da posição ocupada pelos entrevistados na categoria Praça, a qual é constituída por soldados e sargentos, além de agentes de polícia.

Tabela 03 - Posição que Ocupa na Estrutura Hierárquica do Trabalho Policial

Posição Hierárquica	Frequência
Sargento - Polícia Militar-(PM)	36,7%
Soldado (PM)	16,7%
Agente Especial 6- Polícia Civil(PC)	6,7%
Comissário nível 5(PC)	3,3%
Inspetor nível 4 (PC)	20,0%
Detetive nível 3(PC)	3,3%
Investigador nível 2(PC. Agente de Polícia nível 01(PC)	3,3%
Capitão da PM	6,7%
Cabo	3,3%

Fonte: Pesquisa de Campo

Na estrutura hierárquica de cargos da Polícia, podemos observar que cerca de 60% dos inquiridos pertencem às categorias de sargento, soldado e agente especial 6. Todos estes mantêm relações diretas com a população durante o exercício de suas atribuições regimentais e, por esta razão, são considerados como os que projetam a imagem da Polícia junto à sociedade.

A seguir, serão expostas as unidades da estrutura organizacional da Polícia no âmbito de atuação legal-formal, no bairro da Liberdade. Para melhor compreensão dessas unidades, optou-se por apresentá-las, separadamente, uma vez que o tratamento genérico Polícia é uma formulação desse estudo, que encontra respaldo teórico comum junto à população consultada, já que não se estabelecem diferenças significativas entre eles. Esta notação parece-nos importante para subsidiar decisões futuras sobre a unificação das Polícias.

Batalhão de Polícia

Na estrutura organizacional da Polícia Militar do Governo do Estado da Bahia, o Batalhão de Polícia é a unidade básica do Policiamento ostensivo da corporação.

A área de atuação do 7º BPM/PM/BA é a maior, entre todos os Batalhões da PM, com 25.000 mil km^2 e, aproximadamente, 800 mil habitantes.

O 7º BPM/PMBA é responsável pela área classificada pela CONDER/IBGE como ZI-40 –Liberdade e está estruturado com quatro Companhias ou Sub-Áreas de atuação.

Os módulos são equipamentos urbanos de segurança pública que fazem parte da estrutura do batalhão e encontram-se instalados nos pontos de policiamento ostensivo.

A 4ª CIA é responsável pelo policiamento do bairro da Liberdade, atuando, também em outras localidades como: Cidade Nova, Pau Miúdo e IAPI. Esta Companhia funciona com 113 policiais, dos quais 40 desenvolvem o policiamento na Liberdade. Observados esses critérios, definiu-se, então, o tamanho da Amostra para a Polícia Militar, correspondente a um terço do contingente operacional do policiamento ostensivo. Esta base de dados ficou definida em 17 elementos, número adequado se considerar a natureza qualitativa da pesquisa e seus objetivos.

Delegacia de Polícia

A Delegacia de Polícia constitui uma das unidades básicas de análise. É uma unidade da estrutura hierárquica da Polícia Civil, selecionada em função do nível operacional de atuação, no conjunto do sistema de segurança pública do governo do Estado da Bahia. A Segunda Circunscrição, ou 2ª Delegacia atua na área selecionada da pesquisa. Sobre a estrutura física atual desta unidade podemos observar o anexo 14. Dos 54 policiais civis que operam na Segunda Delegacia da Liberdade, 36 são agentes de Polícia que realizam diretamente atividades de investigação de fatos delituosos.

Um ocupante do cargo de agente de Polícia será a pessoa que mantém relações diretas com a população local, no exercício de atividades investigativas de fatos delituosos, envolvendo furtos, roubos, assaltos, homicídios. Em síntese, ele realiza, ao mesmo tempo, um conjunto de atividades diferenciadas, e não apenas ações finalísticas da Delegacia. Atua também no apoio logístico e de gestão, coordenando plantões, realizando atividades de carcereiro, recepção de presos, atendimento ao público em geral, inclusive de motorista de viatura, e atividades administrativas, como emissão de atestados e certidões negativas de antecedentes criminais.

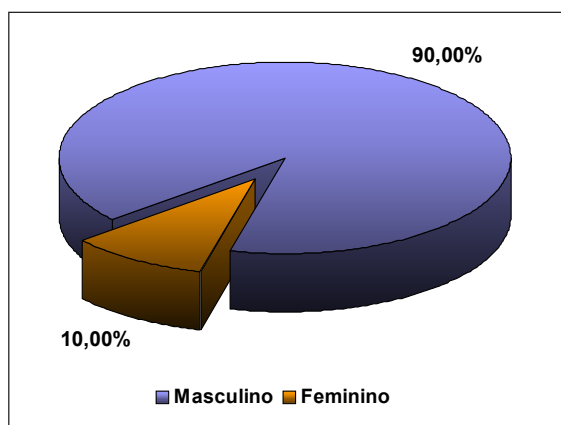
*   *   *

No processo de observação e análise, alguns elementos constitutivos do perfil da Polícia no Bairro da Liberdade foram recortados, tais como: de gênero, tipo de Polícia [se militar ou civil], unidade operacional do trabalho, posição que ocupa na estrutura hierárquica do trabalho policial, modalidade de operação, tipo de trabalho (atividade principal), subsetores ou áreas específicas de atuação, tempo de trabalho na Polícia, idade, escolaridade, renda, condição familiar (se reside com a família se tem filhos e se estes estudam).

Figura 02 – Gênero (Polícia)

90,00%

10,00%

Masculino Feminino

Fonte: Pesquisa de Campo.

Como se pode constatar é clara a presença masculina no universo pesquisado, contudo, temos de salientar que os 10% de Polícias femininos por serem muito significativos, já que indicam uma mudança profunda face a um passado recente. A mulher, até o fim da ditadura, não podia exercer funções na Polícia Militar, apenas na Civil. A questão do gênero nas organizações policiais vem sendo temática de estudos e de interesses crescentes. Isto porque, tal mudança, poderá refletir uma nova mentalidade com valores corporativos abertos à construção de uma nova Polícia no Brasil.

Outra vertente mostra que 41.4% dos entrevistados afirmam que a sua atividade principal é o policiamento ostensivo de segurança,

referentes a Polícia Militar e 44.8% dizem serem agentes de Polícia/ Detetive, isto é, dedicam-se a atividades de investigação de fatos delituosos, correspondentes a Polícia Civil. O percentual de 13,79% de *outros* referem-se aquelas funções de coordenação exercidas pelos policiais entrevistados, que se sobrepõem ao cargo de agente de segurança.

O contingente operacional do policiamento ostensivo e investigatório entrevistado, conforme poderá ser observado de seguida, constitui-se de 41,38 % da Polícia Militar e 44,83 % da Civil.

Quanto aos níveis de escolaridade, conforme se depreende do quadro seguinte, a maioria dos entrevistados possui apenas as habilitações mínimas obrigatórias para ingressar na corporação, isto é, 72,3% detém apenas um nível médio de escolaridade e alguns deles incompleto. Deve-se salientar, também, que cerca de 21% dos entrevistados afirma ter um curso superior, não havendo ninguém com pós-graduação, embora a Polícia os tenha, nos escalões superiores.

Tabela 07 -Escolaridade (Polícia)

Escolaridade	Frequência
Primário ou 1º grau incompleto	0,0%
Ginásio ou 1º grau completo	0,0%
Colegial ou 2º grau incompleto	3,5%
Colegial ou 2º grau completo	72,3%
Superior incompleto	3,5%
Superior completo	20,7%
Base	29

Fonte: Pesquisa de Campo

Em termos de rendimentos auferidos, cerca de 47% dos entrevistados afirmar ganhar entre 1 a 3 salários mínimos que, hoje, correspondem a R$720 reais (cerca de 240 Euros), o que nos parece um rendimento baixo em termos relativos. De fato, este valor é considerado altamente discrepante com o salário médio de um nível superior, que atinge R$11.000,00. Existe, por conseguinte, uma grande disparidade entre os salários dos níveis mais baixos e dos níveis superiores chegando a ultrapassar 10 mil reais[3].

O Bairro da Liberdade em Salvador

O espaço urbano privilegiado pela pesquisa que fundamentou o estudo aqui proposto tem como referência a Polícia na cidade de Salvador, delimitada ao bairro da Liberdade. Segundo dados da CONDER-IBGE, 1990/1996, esse bairro é classificado como Zona de Informação 40, ZI-40, com uma população de 41.820 habitantes, representando 2% da população de Salvador, nesse período. Os critérios de recorte da cidade, para efeito desta pesquisa, basearam-se em mapeamento realizado pela CONDER, há vinte anos, no entanto, ainda é esse o referencial em vigência.

A classificação encontra-se em revisão[4] por serem reconhecidos os limites desses critérios eminentemente urbanísticos, utilizados então, para que se venha a considerar critérios sociais.

Para a seleção do local – o bairro da Liberdade – foram utilizados os seguintes critérios:

- ser um espaço urbano de moradia popular consolidado; com raízes sólidas fundadas na sua história de luta pelo espaço onde morar – a invasão do Corta-Braço[5]. Suas origens datam da década de 40 do século XX;
- ter identidade própria e tradições culturais;
- ser ela uma das áreas mais violentas da cidade do Salvador, a terceira em índice de criminalidade - a primeira é o bairro de Tancredo Neves e a segunda, o bairro Suburbana, conforme dados da Arquidiocese de Salvador[6].

O conceito de bairro ou área de moradia pode ser definido em termos de critérios objetivos e subjetivos, embora não tenha sido esta a opção deste estudo,[7] mas é de fato a população local que imprime sua extensão.

O bairro da Liberdade nasce a partir de uma referência social significativa que se expande e se consolida com a população ali residente. No aspecto da consolidação da área e da sua história cultural, ressalte-se a vivência de forte processo de violência institucionalizada, na luta por moradia, executada pela Polícia e até hoje pre-

sente na memória de seus antigos moradores. Na opinião de um deles, foi esse o processo responsável pela criação da imagem da Liberdade como um bairro violento.[8]

Sua população e vizinhança falam de pobreza, violência e da história da Bahia. O antigo Caminho das Boiadas – hoje a Estrada da Liberdade –, por onde as tropas do general Lima e Silva ocuparam a cidade, em 2 de julho de 1823, expulsando a guarnição portuguesa, constitui-se em uma das referências históricas desta área.

Em relação aos dados divulgados por fontes oficiais, sobre questões de criminalidade, as dificuldades de tratamento, vivenciadas nessa pesquisa, foram também sentidas pelos autores da obra *A Outra Face da Moeda.*(OLIVEIRA, 2000). Do mesmo modo, constatou-se que as estatísticas oficiais de segurança pública e de justiça não são confiáveis. Isto se pode verificar numa simples comparação com o noticiário da imprensa, que revela cifras superiores.

As informações da Coordenação de Estatísticas da Polícia Civil apresentam problemas nas formas de sistematização. Houve então a necessidade de se recorrer ao *Código Penal*, uma vez que tais informações apresentavam categorias díspares, não permitindo quaisquer compatibilização dos dados da criminalidade. São muitas as opiniões de que os índices reais oficiais da criminalidade estão muito além do que informam os jornais.

Comparando-se, por exemplo, a taxa de homicídios por mil habitantes, em 1998, teremos: Estados Unidos ($6,3\%_0$); Alemanha ($1,2\%_0$) e Berlim ($2,8\%_0$). Tomando esta informação por base, temos um indicador da dimensão do que tem ocorrido e, ainda, ocorre em Salvador, bem como da necessidade de melhor tratamento estatístico. De fato, em Salvador registrou-se, no mesmo ano de 1998, uma taxa de $12,5\%_0$ homicídios por mil habitantes, logo, muito acima das referidas. Mais grave, ainda, é a situação em torno da capital do Estado da Bahia – Região Metropolitana de Salvador (RMS) -, composta por 11 municípios que apresentou a taxa de $40,2\%_0$ homicídios por mil habitantes.

Tabela 09 - Taxa de Homicídio por mil habitantes
Eua, Alemanha e Brasil, 1998

País/Região/Área	Taxa de Homicídios
EUA	6.3‰
Alemanha	1.2‰
Berlim	2.8‰
Bahia (Salvador)	12.5‰
Região Metropolitana Salvador (RMS)	40.2‰

Fonte: OLIVEIRA, Nelson et alli (2000)

Figura 08
Taxa de Mortalidade por Homicídio
Dados Comparados EUA, Alemanha e Brasil[9]

Fonte: OLIVEIRA, Nelson, RIBEIRO, Lutz, ZANETTI . *A Outra Face da Moeda*. Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador. Salvador, Bahia, 2000

Entre 1996 e 1999, a imprensa noticiou 3.369 assassinatos na cidade de Salvador. O Banco de Dados sobre homicídios, no entanto, registrou 214 locais de crime de morte ocorridos nessa mesma cidade.[10] O maior número destes crimes aconteceu em bairros que tem características em comum: pobreza, população (maioria negra),

privação de serviços públicos, com falta total de infra-estruturas. Trata-se, quase sempre, de subúrbios, *de miolo* da cidade e de ocupações encravadas em bairros de elevado nível de *renda*, como Itapuã, Rio Vermelho, Pituba. Os autores da pesquisa destacam que, em 177 casos de homicídios, 5,25% do total não noticiaram os locais dos crimes, referindo-se tão somente à cidade do Salvador.

O homicídio está classificado pelos órgãos oficiais com a seguinte terminologia: homicídio consumado, homicídio tentado, homicídio culposo e, ainda, homicídio culposo no trânsito. Em qualquer um deles, o homicídio é um crime que tira a vida da pessoa, sendo um dos mais graves perante a Lei Penal.

O quadro traçado pela pesquisa sobre a violência e, particularmente, sobre a criminalidade das camadas populares no bairro da Liberdade, está apresentado dentro dos limites das fontes que se teve acesso. Este quadro, formulado com base nas entrevistas diretas realizadas com os chefes de família e com a Polícia, confirmaram a extensão da violência social e a gravidade da situação de insegurança social, em que eles e suas famílias vivem em Salvador. O aumento da criminalidade, ano a ano, é visível, revelando que as estatísticas disponíveis ainda não refletem a real situação do quadro da violência social. No entanto, elas permitem induzir, pela ausência de investimentos e de políticas públicas, na direção da redução da criminalidade, uma das faces mais visíveis dessa violência.

Há necessidade de um exame mais apurado para se emitir qualquer conclusão, para além da observação das estatísticas. Para estudos posteriores, recomenda-se novo tratamento estatístico e análises comparadas com dados de outras cidades.

O espaço social ou campo de práticas da Polícia selecionado para a pesquisa, foi o urbano, onde a violência se expande com altos níveis de insegurança individual e social dos seus moradores; insegurança, esta, reforçada pela atuação de organizações do tráfico de drogas.

Segundo o estudo realizado pelo IBGE/CONDER, de 1991/1996, o bairro da Liberdade apresenta uma população de 41 820 habitantes. Destes, 9 462 são chefes de família de domicílio permanente. O cálculo da amostra dos elementos chefes de família foi processado, tomando-se a variável renda em 1991. Conforme se depreende da tabela 10 seguinte, cerca de 80% do total de chefes de família apresentam um nível de renda até três salários mínimos, o qual é considerado padrão de pobreza.

Tabela 10 – Renda do Chefe de Família em Salários Mínimos.

Tb3.1 – Classes Renda /Salários Mínimos	Bairro da Liberdade – - Chefe de Família
Total	**9 462**
Até ½	894
½ a 1	1 624
1 a 2	2 413
2 a 3	1 436
3 a 5	1 322
5 a 10	790
10 a 15	159
15 a 20	45
Mais de 20	35
Sem Rendimento	734
Sem Declaração	10

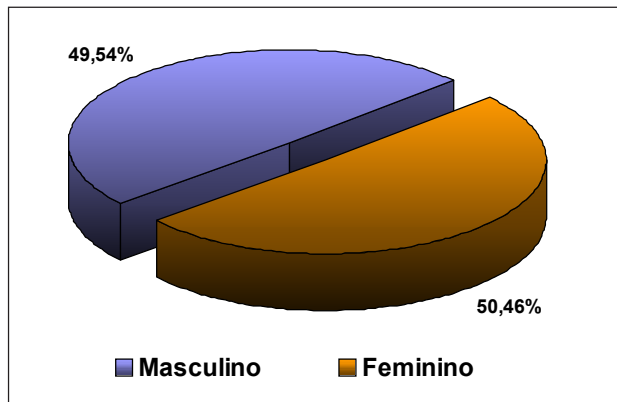
IBGE/CONDER/1991
Fonte: IBGE/CONDER 1991

No tratamento dos dados, o número considerado de chefes de família foi de 109 (dimensão da amostra). Esta amostra permitiu desenvolver, com fidedignidade e relativo grau de generalização, na ótica das camadas populares da cidade do Salvador, no que respeita à sua relação com a Polícia, em sua área de moradia, objeto deste estudo.

O Perfil do Chefe de Família no Bairro da Liberdade

O perfil dos Chefes de família entrevistados praticamente não sofreu alterações, no período de 1991 a 2000, relativamente: a gênero, renda, nível de escolaridade, faixa etária, número de filhos e condições de moradia. Os dados constantes nas tabelas e figuras que serão apresentadas a seguir, foram, nesse sentido, comparados com os dados do IBGE /CONDER 1990/1996, anteriormente indicados.

Como se pode observar na figura 09, em relação ao gênero dos chefes de família entrevistados, predomina o sexo feminino que é ligeiramente superior ao do masculino. Esta situação mantém-se de 1990 a 2000. As mulheres vêm assumindo em maiores proporções as funções de chefe de família, isto é, aquela que concorre para o sustento financeiro geral.

Figura 09- Gênero (Família)

Fonte: Pesquisa de Campo
Base: 109 elementos

No caso da situação de moradia do chefe de família, a maioria (66.6%) dos chefes de família entrevistados dizem residir em domicílio próprio, afirmando 30.2% que vivem em domicílio alugado. No primeiro caso, estamos perante unidades que correspondem a casas, apartamentos e, em menor proporção, barracos.

Como dizíamos, podemos observar no quadro seguinte a distribuição por tipo de domicílio, tal que, predominam os que vivem numa casa (são 74.3% do total de chefes de família), cerca de 23% vivem num apartamento e 2.8% em barracos.

A multiplicação das invasões, como forma generalizada de prover a moradia no meio popular, explica o elevado percentual de casas próprias. Estudos anteriores mostram que, no período de 1970 para 1990, houve um aumento significativo de construções populares em Salvador, passou de 62% para 72%. O elevado índice de casas populares, entre a população de baixa renda, traduz a forma de atendimento de sua necessidade de moradia num nível condizente como o seu padrão de renda e consumo. Ou seja, o aumento da construção, via de regra em terrenos de terceiros, revela-se a alternativa para a população pobre face à impossibilidade de ela arcar com os custos da moradia alugada. (KRAYCHETE, 1994).

Aparentemente contraditório, este aspecto do perfil dos entrevistados pode ser entendido, no contexto de pobreza social no Brasil, a partir da multiplicação das invasões de terrenos para morar. Geralmente, são donos da edificação construída em terrenos públicos, ou desapropriados pelo poder público, e invadidos, coletivamente, por várias famílias.

Sendo algumas zonas consideradas de extrema violência, é curioso constatar como 40.4% afirma residir na Avenida Peixe, a zona considerada como a mais violenta na área. De um modo geral, na falta de uma política habitacional multiplicam-se as ocupações irregulares de terras – invasões – e assentamentos precários. Conquanto, essa população evadida do campo tenha conquistado um espaço para habitar, a maioria não conseguiu melhorar a posição no mercado de trabalho, vivendo basicamente de biscate ou pequenos negócios locais, como pode-se observar pela renda do chefe de família.

De fato, verifica-se que mensalmente os chefes de família, 39,5% dos entrevistados possuem entre 1 e 3 salários mínimos (atualmente de R$240,00 - duzentos e quarenta reais de um salário mensal), salário que corresponde a um pequeno ou quase nenhum poder de compra.

Mais visível ainda é o fato de a maioria dos entrevistados receber como renda mensal entre um e três salários mínimos, os quais totalizam quase 70%. Este elevado percentual reafirma teses, estudos e pesquisas sobre concentração de renda, injustiça social e pobreza nas camadas populares, conforme se pode observar no quadro anterior.

Tabela 17 - Renda Familiar (Família)

Renda Familiar	**Freqüência**
Menos que o Salário Mínimo	2,9%
01 Salário Mínimo	17,5%
Entre 01 e 03 SM	33,0%
Entre 03 e 06 SM	16,5%
Entre 06 e 10 SM	11,7%
Mais de 10 Salários Mínimos	5,8%
Sem rendimento	1,9%
Não informou	10,7%
Base	**103**

Fonte:Pesquisa de Campo

No que respeita à ocupação dos chefes de família entrevistados, podemos ver no quadro seguinte (tabela 18) que cerca de 42,2% dos chefes de famílias entrevistados não declararam explicitamente suas ocupações. Este percentual pode ser interpretado de várias formas: ou se referem a atividades ilícitas; ou o chefe de família não tem ocupação fixa. Nesse caso ele pode ser um tipo *biscateiro*.Ou porque não identifica, nominalmente, aquelas tarefas que realizam como trabalho de sustentação familiar.

Cerca de 23% dos entrevistados dizem serem aposentados que vivem de pensões do Estado. Os restantes 35% de inquiridos distribuem-se por ocupações como: atendente, dona de casa, ambulante, motorista e mesmo professor. Tais ocupações com nível de remuneração médio ou até sem remuneração, complementam de alguma forma a informação anterior, sobre níveis de renda, completando um pouco mais o quadro de pobreza em que vivem. Em relação aos comerciantes, é curioso constatar que estes caracterizaram o contexto da dinâmica do comércio local.

Notas

Introdução

[1] Sobre esse ponto ver Artigo de Wood, Stephen J. (1990), Buscando a renovação: a nova onda administrativa. *Revista de Administração de Empresa,* Número 30, (40) Out./Dez.

[2] Ver: COSTA, Ivone Freire (Org.) (1998), *Segurança pública em debate:* problemas e perspectivas, Salvador, Polícia Militar da Bahia/Universidade Federal da Bahia. Coletânea de Textos. v. 2.145p.

________, et alli.(1996), *Gestão da mudança numa organização filantrópica - O caso das obras sociais Irmã Dulce*, Scientibus Revista da Universidade Estadual de Feira de Santana -, n. 15, p. 301-320.

________, (1989), *Decisões estratégicas para a eficácia de Instituições Públicas de Pesquisa Tecnológica Industrial.* (Comunicação), Anais. XII Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós- Graduação em Administração v. 3. Belo Horizonte.

________,(1993), *Requisitos envolvidos na gestão do processo de inovação tecnológica*: pressupostos metodológicos. (Comunicação) XVII Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós- Graduação em Administração. *Salvador*, 27- 29 de, Setembro.

________,(1987), *Contribuições à avaliação de eficácia organizacional*: o caso do Ceped. Dissertação Mestrado. Salvador, Bahia, UFBA-Escola de Administração, Núcleo de Pós- Graduação em Administração.

[3] Nelson, Ricard & Winter, Sidney (1977), *In: Search of useful theory of innovation.* Research Policy, North-Holannd, p. 36-76. Estes autores consideram que a teoria corrente de inovação não tem abrangência nem força para provar muitas direções observadas das variáveis que são plausíveis de mudança, nem para prever com muita confiança os efeitos de mudanças significativas. As razões para essa lacuna estariam no fato de não serem associadas aos aspectos técnicos das Inovações Organizacionais e Econômicas, sua perspectiva cultural, sendo necessário atentar mais para a dimensão social e cultural nos aspectos técnicos. Isso porque quando se estudam inovações, os limites entre os campos tornam-se menos claramente delimitados.

[4] Ver Kuhn, Thomas (*1987), Revolução das estruturas científicas.* São Paulo: Atlas. O autor entende paradigma, nesta obra, como configurações de pressupostos, idéias e valores assumidos por uma determinada comunidade científica. p. 58.

[5] Hobsbawm, Eric (1995), *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991.* São Paulo: Companhia das Letras. p .394. Nessa obra o autor vê a

história dos últimos vinte anos, após 1973, como a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise. O Século XX foi, pois, uma nova era de decomposição, incerteza e crise.

[6] O uso de paradigma para informar a macro visão de mundo, da sociedade e das organizações, é uma opção de estruturação teórica do pensamento sócio-organizacional, principalmente porque, a partir dele, apreende-se o que é comum em um dado conjunto de idéias, sendo possível verificar as diferenças na evolução histórica de forma mais evidente. Contudo, eles poderão apresentar-se insuficientes para desvendar uma dada realidade organizacional que se pretenda estudar. Tal insuficiência ocorreria se perdesse a idéia da interrelação e da simultaneidade dos fatos da dinâmica social. Por outro lado, o paradigma crítico não é o oposto do paradigma objetivista. Ambos traduzem diferentes aspectos de uma mesma dada realidade social. Produto de sociedades desiguais e repletas de contradições e conflitos, o fenômeno da violência, por exemplo, constitui em si mesmo algo capaz de revelar, sob qualquer modalidade paradigmática, os limites e as possibilidades de eficácia das organizações prestadores de serviços de segurança no Brasil. As diferenças estariam circunscritas na forma de como resolver os problemas por ele revelados.

PARTE I - Análise Sócio-Organizacional e Problemática da Burocracia

Projeto Ideológico da Modernidade e a Desestruturação do Controle Social

[1] Das principais obras trabalhadas dos referidos autores citam-se: Ferreira, J. M. Carvalho, et alli (1995), *Sociologia,* Alfragide: McGraw-Hill de Portugal. Santos, Reginaldo S. (Org.) (2001), *Políticas sociais e transição democrática*, Salvador: Mandacaru/Cetead e Neves, Erivaldo Fagundes (2002), *História regional e local: fragmentação e recomposição da história na crise da modernidade.* Feira de Santana: UEFS. Salvador: Arcádia.

[2] Costa, Ivone Freire et Alli (1996), op. cit. p. 301-320. Neste estudo foi constatada essa simultaneidade no histórico das práticas de gestão vivenciadas pela Osid.

[3] Ferreira, J. M. Carvalho, et alli (1995), *Sociologia,* Lisboa: Macgraw-Hill de Portugal. Trata-se aqui, especialmente, da referência ao *Capítulo 4 – Entre o sentimento e a razão,* Parte 1- *Sociógenese da sociologia, in*: Ferreira, J. M. Carvalho. Peixoto, João. Carvalho, Anabela Soriano. Raposo, Rita. Graça, João Carlos. e Marques, Rafael (1995), *Sociologia,* Alfragide: McGraw-Hill de Portugal, p. 115

[4] Touraine, Alain (1995). *A invenção da liberdade,* São Paulo: EDUNESP. Baudelaire, Charles, (1997) *Sobre a modernidade.* São Paulo: Paz e Ter-

ra. Habermas, Jüngen (2000), *O discurso filosófico da modernidade.* São Paulo: Martins Fontes. *Neves, Erivaldo Fagundes (2000). op. cit. p.18*

[5] Ver mais precisamente sua concepção a esse respeito em Foucault, Michel (1986), *A arqueologia do saber*, Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 47

[6] Burrel, Gíbson & Morgan, Garet (1979), op. cit. Nesse trabalho os autores argumentam que não se faz qualquer tentativa de criticar e avaliar a partir de uma perspectiva fora do paradigma. Tal crítica, segundo os autores, é fácil, mas auto-destrutiva, uma vez que é usualmente dirigida para os fundamentos do próprio paradigma. Todos os quatro paradigmas poderiam ser demolidos com sucesso nesses termos. O que eles buscam é desenvolver a perspectiva que é característica do paradigma e ressaltar algumas das implicações para a análise social.

[7] Dentre elas ver: Offe, Claus & Ronge, Volker (1984), *Problemas estruturais do estado capitalista.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro e também Gold et Alli. (1971) que sistematiza as diversas correntes de pensamento sobre o Estado Capitalista, *in: Recent development in marxist theories of the state.* Monthly Review.

[8] Em seu estudo, Ferreira, José Maria Carvalho (1997), *Portugal no contexto da transição para o socialismo: história de um equívoco.* Blumenau: Ed. Furb, discute, entre outras, essas dimensões.

[9] Guerin, Daniel, Engels, Malatesta, Kropotnine, Bakunine, (1975). *O estado, a democracia burguesa, a prática revolucionária e o anarquismo.* Antologia. 2ª edição, p. 14

[10] Sobre esse ponto ver Guerin, Daniel, Engels, Malatesta, Kropotkine, Bakunine, (1975). *O estado, a democracia burguesa, a prática revolucionária e o anarquismo,* Antologia. 2ª edição p. 14-23

[11]Guérin, Daniel,(1975) *As idéias força do anarquismo.* In: Guerin, Daniel, Engels, Malatesta, Kropotkine, Bakunine, (1975). Op. Cit. p. 19 e 23. Dentre os Anarquista, Daniel Guérin citou Stirner e Bakunine Como aqueles que deixaram escapar idéias que, no seu bojo, fazem parte da compreensão de um Estado que evolui para uma melhor forma de atuação, portanto, postura considerada por ele incongruente com suas posições. Stirner, por exemplo, viu certos progressos na passagem do Estado Monárquico ao Estado Democrático. Já em Bakunine, há a idéia de que a mais imperfeita das repúblicas vale mil vezes mais que a Monarquia Esclarecida.

[12] Essas dimensões estão sistematizadas em Weber, Max (1963), *Ensaios de sociologia,* Rio de Janeiro: Zahar. E ainda em *Economia e sociedade, fundamentos da sociologia compreensiva, do mesmo autor (1994) Ed.* Universidade de Brasília.

[13]Nesse ponto ver estas idéias em Foucault, Michael (1991), *Microfísica do poder.* Rio de Janeiro: UnB e também em *Vigiar e punir.* Petrópolis: Ed. Atlas,1999.

[14]Em sentido amplo, Direito significaria o conjunto dos aparelhos, instituições e regulamentos que o aplicam.

[15]O enfraquecimento do modelo social democrata na década de 70 encontra-se claramente discutido em: Darendorf, R. (1994), *L'aprés social-democratie*, le débat, n. 71, Dez. Revista de Administração de Empresas-F.G.V, São Paulo, v. 4, n. 4, Jul./Ago. p.31-45

O Funcionalismo na Análise Sócio-Organizacional - Conceitos Preliminares

[1] Advogam esse mesmo princípio: Burrel, Gíbson & Morgan, Garet (1979), mimiog. 133p

[2] Taylor, Frederich (1997), *Administração científica.* São Paulo: Atlas, p. 56. Este autor vai reafirmar tais pressupostos, defendendo a existência de identidade de interesses entre patrões e empregados. Pode-se sintetizar o seu pensamento, simplificando-o, da seguinte forma: se os operários queriam maiores salários e os patrões maiores lucros, então existiria identidade de interesse entre ambos.

[3] Marx, Karl (1971) *O capital: crítica da economia política: o processo de produção do capital,* Livro Primeiro v. I, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, p. 201- 259. Demonstra Marx que não existe identidade de interesses entre patrão e empregado, e sim contradições entre eles fundadas no processo da mais-valia. É este autor quem desvenda a exploração econômica do trabalho humano na sociedade industrial capitalista.

[4] Ferreira explora essas idéias numa perspectiva histórico-crítica. (p.429)

[5] Braverman, Harry (1996), *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX.* São Paulo: Atlas. Desenvolveu abordagem crítica na perspectiva da desumanização do trabalho humano, no contexto capitalista. p.185

[6] Morgan, Garret (1996), *Forças e limitações da metáfora da máquina.* in: Morgan, Garret (1996), *In: Imagens das organizações,* São Paulo: Atlas, 1996. Estão aí discutidos, através da metáfora da máquina, as forças e limitações dessa visão que seguiu a lógica da racionalidade instrumental, na análise e nas práticas sócio-organizacionais. p 65.

[7] Lombroso, Cesare (1876), *O gênio e a loucura. O homem delinqüente (1876). A mulher delinqüente. A prostituta e a mulher normal (1893).* Apud Ferreira, J.M.Carvalho et alli (1995), p. 431

[8] As principais idéias de Goffman podem ser vistas em: Goffman, Erving (1990), *Estigma. Em* (1992), *A representação do eu na vida codidiana,* Petropolis: Vozes. E, ainda, in: *The interation order,* American Sociological Review, v. 48.

[9] Dentre os trabalhos de Merton, foram citados: Merton, Robert K. (1952), *Readers in Bureaucracy,* Glencoe, III, The Free Press. Merton, Robert K. (1970), *Sociologia, teoria e estrutura,* São Paulo: Mestre Jou. Merton, Robert K. (1966) *Estrutura burocrática e personalidade*, in: Campos, Edmundo, (Org.) (1966), *Sociologia da burocracia.* Rio de Janeiro.

[10] Ver sobre o assunto Durkheim, Émile (1976), op. cit. e outras deste mesmo autor, onde valiosas análises constituem fontes de reflexão para se estabelecer hipóteses teóricas, algumas delas incorporadas neste estudo.

[11] Ver: Lemert, Edwin (1951). Goffman, Erving (1982). Becker, Harward (1963). Estes autores contribuem de forma significativa para a ampliação do conceito e da perspectiva de análise de crime e desvio social, conforme já mencionado.

[12] Ferreira, J. M. et alli (1995), reportando-se a Lamert, Edwin (1951) *Social pathology.* New York: Mac- Graw- Hill. Lamert, E. Human, *Deviance, social problems and social control,* England Chiffs: Printice-Hall. p. 443

[13] Goffman, Erving (1982) *Estígma.* Em outro estudo, *A representação do eu na vida cotidiana*, propõe contribuir, dentro de uma perspectiva sociológica da representação teatral, para o estudo da vida social, aplicável a qualquer tipo de organização. Chama a atenção para o papel que o individuo desempenha na vida real, cujo traço se estabelece de acordo com o papel desempenhado pelos demais presentes. Estes, na verdade, vão constituir a *Platéia* do palco da vida.

Organização Burocrática e Controle Social

[1] Merton, Robert K. (1970), *Sociologia, teoria e estrutura.* São Paulo: Mestre Jou. Merton, Robert K. (1966) *Estrutura burocrática e personalidade,* in: Campos (Org.) (1966), Sociologia da Burocracia, Rio de Janeiro. Merton sugere que a principal conseqüência da rigidez de comportamento é o surgimento de uma organização informal defensiva, em face de qualquer ameaça à integridade do grupo, o qual busca atender a seus objetivos, muito mais do que aos do cliente, razão de ser da burocracia.

[2] Nessa linha, identifica-se Pereira, Luiz Carlos Bresser (1991), *Uma abordagem pragmática para a intervenção do estado: o caso brasileiro.*

Dados, Rio De Janeiro, v. 34, n. 1, Janeiro. Várias teses de mestrado, sob sua orientação, a exemplo de Alban, Marcus (1987) intitulada *Tecnoburocracia e petroquímica no Brasil*, onde procurou demonstrar a força da tecnoburocracia como classe social, para mudar as estratégias do Governo Federal em prol dos interesses objetivos, da tecnoburocracia petroquímica, no período estudado.

[3] Kast, Fremont E, E Rosenzweig, E. James (1980), *Organização e administração. Um enfoque sistêmico,* São Paulo: Pioneira. Nesta obra em parceria com Rosenzweig a força da variável ambiente e tecnologia são realçadas, reforçando as conclusões anteriores de Kast com Robert Kahn.

[4] Na perspectiva racionalista da decisão, ver Simon, Hebert (1965), *O comportamento administrativo,* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, que pós década de 40, no âmbito da abordagem comportamentalista, foi o formulador original dessa abordagem no campo dos estudos organizacionais.

[5]Ver discussões sobre valores relativos ao trabalho em *No mundo ocidental e oriental in:* Morgan, Garret (1996), op. cit. p. 115–144. Ver também a discussão de *Mundo de sistemas e mundo de vida* em Habermas, Jüngen (1990), O pensamento pós-metafisico: estudos filosóficos, Rio de Janeiro: Ed Tempo Brasileiro. E em Clerg, Stewart (1993), *Poder, linguagem e ação nas organizações, in*: Chanlat, Jean François (1998), *O indivíduo na organização*, São Paulo: Atlas, v. 1

[6] Sobre os limites da racionalidade instrumental ver as discussões no segundo capítulo.

[7] Tanto Crozier, Michel (1981) in: O *fenômeno burocrático,* bem como Chris, Argyris (1954), concluem *que dentro do contexto do contrato psicológico, toda mudança que supunha uma participação foi bem vista pelos participantes.* As conclusões de Crozier foram desenvolvidas, comparando diferentes programas de controle científico, utilizando o conceito de homem como objeto passivo e como ser social. Isto foi observado no programa de descentralização numa Companhia de Seguros, pela Survey Research Centre, da Universidade de Michigan.

[8] Dentre essas experiências, pode ser destacada a de Toffler, Alvin (1985), A empresa flexível. São Paulo: Record

Violência, Controle Social e Polícia no Brasil

[1] Núcleo de Estudos da Violência / Universidade de São Paulo. USP. Ver neste núcleo produção científica, sob a coordenação do Professor Paulo César Pinheiro, referenciada na bibliografia deste estudo; ver também, produção científica da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador. Oliveira, Nelson; Zanetti, josé Carlos; Ri-

beiro, Lutz (Org.) (2000), *A outra face da moeda. Violência na Bahia.* Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador.

[2]Anomia, conforme já discutido, significa, no plano das representações, a desagregação dos valores e a ausência de referências. No plano das relações humanas, a desagregação do tecido de relações sociais. Concepção esta formulada por Durkheim.

[3] Espinheira, Gey (2000), *Os tempos e os espaços do crime.* In: Oliveira, Nelson; Zanetti, José Carlos; Ribeiro, Lutz (Org) (2000), *A outra face da moeda,* Salvador, Bahia: Comissão de Justiça e Paz Arquidiocese de Salvador, Salvador: Gráfica Envelope e Cia, p. 30-42

[4] Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Diário da União, n. 191-A, de 5 de Outubro. Sobre as Competências Especificas das Polícias, ver Artigo 144, Parágrafos de 1-8.

[5] Ver: Mattoso, Kátia M. de Queiróz (1982), *Ser escravo no Brasil.* São Paulo: Brasiliense.

PARTE II - Segurança, Polícia e Sociedade

Polícia e Sociedade

[1] Brasil. Constituição (1988), C*onstituição da República Federativa do Brasil,* promulgada e divulgada em 05 de Outubro de 1988, Rio de Janeiro: COAD - Centro de Estudos Superiores.

[2] A alteridade aqui referida irá se expressar tanto nas dimensões da ordem legal como no mundo da contra ordem. No ilegal, conforme se demonstrará nas discussões constantes do capítulo sexto, a segurança pública será entendida como questões de capacitação individual para se obter a proteção individual. Isto ocorre sempre que se verifica a descrença e a perda de esperanças nas instituições do Estado.

[3] Sobre este comportamento, ver Goffman, Erving (1982) *Estigma.* op. cit. p. 437.

Violência e Segurança Pública

[1] Obtidos a partir da soma de 52,29% da freqüência obtida do "não", com os 32,11% de respostas "mais ou menos".

[2] Zaluar Alba (1994), C*ondomínio do diabo.* Rio de Janeiro: REVAN/ UFRJ. uma das principais estudiosas das favelas e comunidades pobres do Rio de Janeiro diz que o tráfico de drogas permanece porque falta a ação conjunta dos vários níveis de governo e da sociedade. p. 65

[3] Presidente da Associação Brasileira dos Agentes da Polícia Federal. Elementos da entrevista concedida à revista Caros Amigos (2000), P*olícia*

de Verdade, entrevista explosiva com Francisco C. Garisto, Ano III- número 36, depoimento que corrobora a extensão do crime organizado na nossa sociedade. Este depoimento foi realizado no dia 2 de Abril de 2000. Garisto esteve licenciado até 2002. Comandou a greve da polícia em 1994, contudo, há um equívoco na sua entrevista respeitante ao critério de eficácia das organizações de segurança, a saber: *se a polícia tivesse a estrutura do cartel de Medellín, o cartel de Medellin não existiria.*

[4] *Olheiro* é a denominação atribuída a uma das funções da organização do tráfico em Salvador, que tem o papel de avisar os membros do tráfico sobre a aproximação de possíveis elementos estranhos.

[5] No que diz respeito à penalidade, há divergências doutrinárias sobre as condições da inimputabilidade. Por isso jamais poderão ser presos deficientes mentais, como surdos e mudos e deficientes de qualquer gênero. O mesmo acontece com menores de 18 anos.

[6] Percentagem que resultou da análise de conteúdo das respostas "*negativa" (46,79%) e das respostas "mais ou menos" (35,78%),* considerado por semelhanças de idéias.

[7] Chaui, Marilena (2000). *O que é violência.* Revista cultural*:* São Paulo, p. 44 – 61. Entrevista por: Joaci Pereira Furtado. Ver nessa mesma direção de idéias Buber, Martin (1982), *do diálogo e do dialógico*. São Paulo.

[8] Sistematização da pergunta da pesquisa de investigação: *na sua opinião, existem áreas na cidade do Salvador que têm mais segurança do que outras?*

[9] No perfil dos chefes de família descritos neste trabalho, demonstra-se que a maioria deles vive em casas próprias construídas em terrenos invadidos.

Indicações e Tendências no Âmbito da Segurança Pública

[1] Castel, Robert (1998). *Metamorfose das questões sociais*: *uma crônica do salário,* Petrópolis: Editora Vozes, p. 37. Este autor discute as diferentes posições e as contribuições das teorias neo-institucionalistas, bem como o desenvolvimento do *Welfare State na Europa e na America*.

Conclusão

[1] Projeção com base no Censo do ano 2000 /IBGE.

[2] Estes e outros aspectos foram observados desde 1997 nos trabalhos sobre segurança pública desenvolvidos pelo convênio PM/UFBA, entre 1996 e 1998. Outras observações sobre uma cultura burocrática existentes nos organismos prestadores de serviços públicos foram cons-

tatadas no CEPED e resgatada como referenciais incorporados nas conclusões da dissertação de mestrado, Costa, Ivone Freire (1987), C*ontribuições à avaliação de eficácia organizacional*: o caso do CEPED. Dissertação mestrado. Salvador, Bahia, UFBA - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração.

[3] Chaui, Marilena (2000), *O que é violência*. Revista Cult: São Paulo, p. 44 – 61, por Joaci Pereira Furtado. Nessa entrevista, Marilena Chauí, uma das mais importantes pensadoras brasileiras, *expõe a abrangência de seus pontos de vista sobre filosofia e ideologia, sobre socialismo, sexualidade contemporânea, pós-modernismo e a participação dos intelectuais no poder. Para ela, genérica, abstrata e universalmente, a ética pressupõe a existência de um sujeito racional, consciente, livre, responsável, que é capaz de se auto determinar para a ação. Só que isto, para ela, é abstrato, porque esse sujeito é social e histórico e, portanto, vive em condições materiais determinadas. Vive em uma sociedade que é dividida em classes e que propõe, sob a forma de uma moral universal, uma ideologia de classe como se fosse a universalidade ética. (...) a ideologia moral estabelecida pela própria sociedade é obstáculo à ação ética. do ponto de vista ético, você comete um ato de violência ao considerar que o outro não é um sujeito, isto é, que ele não é racional, não é consciente, não é livre e não é responsável. Ou seja, você não o trata como ser humano, mas como uma coisa.* ver nessa mesma direção as idéias Burber, Martin (1982), *Do diálogo e do dialógico*. São Paulo: Perspectiva, quando discute diferentes expressões das relações humanas fundadas em expressões *eu e isto* e *eu e você, in:* Motta, Fernando C. Prestes. Campos Neto, Gustavo. L. A. (1994), em As*sociação contra a híerarquia,* p. 20-28, explora essas idéias na perspectiva da alteridade.

Aportes Metodológicos do Estudo de Caso: a Polícia em Salvador

[1] Esta idéia da maior possibilidade de vitimação de pessoas pobres foi discutida por Pinheiro, Paulo César et alli (org.) (1998a) op. cit. p.176

[2] Esta idéia é defendida por Gabaldon, Luis Geraldo (2000), A Tarde, 23 de Setembro.

[3] Ver projeto *Estrutura Salarial da Policia Militar* no Programa de Modernização, Convênio PM/UFBA 1996/1998, coordenado por Vicente Federico.

[4] Entrevista concedida por Antônio Cunha, em Julho de 2000, então gerente da coordenação de informações metropolitanas da CONDER.

[5] Ver estudos e pesquisa de Matos, Ariosvaldo (1996) C*orta braço*. Salvador, Bahia, 1996 e Neves, Erivaldo Fagundes (1987), I*nvasões em Salvador*: *um movimento de conquista do espaço para morar,* dissertação mestrado, São Paulo, PUC.

[6] Oliveira, Nelson. Zanetti, José Carlos. Ribeiro, Lutz. (org) (2000), A *outra face da moeda, violência na Bahia,* Salvador, Bahia, Comissão de Justiça e Paz Arquidiocese de Salvador, Salvador: Gráfica Envelope e Cia. p. 30.

[7] Entrevista de Prof. Dr. Isaias Carvalho da EA/UFBA, concedida em 22 Julho de 2000.

[8] Entrevista concedida pelo Sr. Bartolomeu, em 28 de Julho de 2000, antigo morador do bairro da liberdade, professor do colégio Duque de Caxias, da liberdade e mestre em história pela PUC.

[9] O quadro de pobreza e desigualdades sociais em Salvador é assunto tratado por vários estudos e pesquisas. Um destaque deve ser feito aos publicados através de revista CRH/UFBA. Nesta revista chama-se a atenção para o trabalho de Adeodato Guaraci & Vilmar, Faria (1980) (orgs.), B*ahia de todos os pobres*, Petrópolis: Vozes.

[10] A base do banco de dados da Arquidiocese da cidade do Salvador é constituída de noticiais de jornais acompanhadas de forma sistemática dia a dia, através de fichas catalográficas. Seus autores reconhecem possíveis críticas no uso da metodologia de coleta de dados. A Tabela 10 foi elaborada com base em Oliveira, Nelson; Zanetti, José Carlos Ribeiro, Lutz (org.) (2000) que trabalharam a referida fonte.

Referências

ABNER, C. *O homem bidimensional. A antropologia do poder e o simbolismo em sociedades complexas.* Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ABRANCHES, Sérgío Henrique. Estratégia teórico – metodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia do estudo do comportamento da administração pública. *Revista de Administração Pública,* FGV, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 11-23, out./dez. 1977.

ABRÚCCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação:* o poder dos governantes no Brasil pós- autoritário. Dissertação (Mestrado)- Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo,1994.

ADEODATO, Guaraci ; VILMAR, Faria (Org.). Bahia de todos os pobres. *Petrópolis: Vozes, 1980.*

ADORNO, Sérgio ; CARDIA, Nancy. Dilemas do controle democrático da violência, execuções sumárias e grupos de extermínios. In: TAVARES, José Vicente (Org.). *Violência em tempo de globalização.* São Paulo: Hucitec, 1999.

ADORNO, Sérgio. O Gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação. In: PINHEIRO, Paulo César et al (Org.). *São Paulo sem medo:* um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

AFONSO Carlos; SOUZA, Herbert de. *O estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil:* a crise fiscal. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

AGNES, Heller. *O Cotidiano e a história.* 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ALFREDO, I. Bruto da. *Exclusões sociais.* Lisboa: Gravita, 1998.

ALVES, Alaôr Caffé. A violência oculta na violência visível: a erosão da lei numa ordem injusta. In: PINHEIRO, Paulo César et al (Org.). *São Paulo sem medo:* um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

ALLAIRE; FISIROTU. *Un modèle multifactorial pour analisé d'las organizations.* Quebec, 1978.

ANSOFF, H. Igor. *Administração estratégica.* São Paulo: Atlas, 1990.

ARAGÃO, Antonio Ferrão Moniz de. *A Bahia e seus governadores na república.* Salvador: Imprensa Oficial do Estado, 1923.

ARGYRIS, Chris. *Enfrentando defesas empresariais.* Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ARGYRIS, Chris. *Understanding human behavior in organization, on View Point. Em Mason Haire, Modern Organizations Theory.* Nova Iorque: Wiley, 1954.

ARISTÓTELES. *A política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

AVELINO FILHO, George. *Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas*. São Paulo: CEBRAP, 1994. (Novos Estudos CEBRAP, v. 38).

BACHRACH, P. E. ; BOTWINICK, ... *A power and empowennent:* a radical theory of participatory democracy. Philadelphia: Temple University Press, 1992.

BAHIA. Assembléia Estadual Constituinte. Oposição autonomista: os constituintes. In: BAHIA. Assembléia Legislativa. *As cartas de ontem:* 1891 a 1967. Salvador: Assessoria de Comunicação Social, 1989.

BAHIA. Assembléia Legislativa. *As cartas de ontem:* 1891 a 1967. Salvador: Assessoria de Comunicação Social, 1989.

_____. Constituição atípica. Os constituintes. In: BAHIA, Assembléia Legislativa. *As cartas de ontem:* 1891 a 1967. Salvador: Assessoria de Comunicação Social, 1989.

_____. Polícia Militar. *150 anos da polícia militar da Bahia*. Salvador: Imprensa Gráfica da Bahia, 1975.

_____. Secretaria da Segurança Pública. *Modernização, administrativa na Secretaria de Segurança Pública*. Salvador, 1977. Documento mimeografado.

BASBAUM, Leôncio. *A história sincera da República 1961 a 1967*. São Paulo: Alfa-Omega, 1977.

BAUDELAIRE, Charles. *Sobre a modernidade*. São Paulo: Paz Eterna, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. *O mal estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAUMER, Franklin. *O pensamento europeu moderno:* séculos XVII e XVIII. Rio de Janeiro: Edições 70, 1990. v.1. (Coleção Perfil, História das Idéias e do Pensamento, v.1)

_____. _____ : séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Edições 70, 1990. v.2. (Coleção Perfil, História das Idéias e do Pensamento, v.1)

BECKER, Howard. *Outsiders*. New York: Free, 1963.

BENNIS, Warren. *Organizations of the future, in the management process:* cases and readings. New York: MacMillan, 1973.

____ . *Organizações em mudança*. São Paulo: Atlas, 1976.

BERGER, Peter ; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1989. (Série: Antropologia, 5)

BERNOUX, Phílíppe. *La sociologie dês entreprises*. Paris: Seuíl, 1995.

BERTERO, Carlos Osmar. Cultura, organização e instrumentação do poder. In: FICHER, Rosa. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996.

BLAU, Peter N. ; SCOTT, W. Richard. *Organizações formais*. São Paulo: Atlas, 1970.

_____ ; _____. *Organizações modernas*. São Paulo: Atlas, 1971.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

_____. *Dicionário de política*. 5.ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

_____ . *Estado, governo e sociedade:* para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *Estudos sobre Hegel:* direito, sociedade civil, estado. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. *O futuro da democracia*. Lisboa: Don Quixote, 1988.

_____. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BOUDON, R. ; BOURRICAUD F. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1993.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas sobre a teoria da ação*. Lisboa: Celta, 1994.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada e divulgada em 05-10-1988. Rio de Janeiro: COAD-Centro de Estudos Superiores, 1988.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Criminalidade e violência*. Relatório dos Grupos de Trabalho de Jurista e Cientistas Sociais. Brasília, 1980.

BRASILEIRO, Ana Maria. *A fusão:* análise de uma política pública. Brasília: IPEA.IPLAN, 1979.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista:* a degradação do trabalho no século XX. São Paulo: Atlas, 1996.

BUBER, Martin. *Do diálogo e do dialógico*. São Paulo: Perspectiva, 1982.

BURREL, Gíbson ; MORGAN, Garet. *Paradígmas sociológicos de análise organizacional*. Tradução livre Prof. Welington Martins. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. 1987. mimeogr.

CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

CAPRA, Frijof. *O ponto de mutação*. São Paulo: Cutrix, 1997.

CARDIA, Nancy. *Primeira pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação a violência em 10 capitais brasileira.* Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papirus, 1986.

CARVALHO, M. S. Proença. *O Estado de polícia*. Ciência política e direito constitucional. Lisboa: Ed. Universitários Lusófanas, 1995. (Série de Textos de Apoio, 1.)

CARVALHO NETO, José Francisco de. *A condição da mulher policial civil:* um estudo sobre a condição da mulher inserida no aparelho policial. Tese (Mestrado em Ciências Sociais)- Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, 1992.

CASTEL, Robert. *Metamorfose das questões sociais*. Uma crônica do salário. Petrópolis,RJ.: Vozes, 1998.

CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CERTEAU, Michel. *A cultura no plural*. Campinas, SP: Papirus, 1995. (Coleção Travessia do Século)

_____ . et al. *A invenção do cotidiano*. Petrópolis: Vozes, 1996.

CLEGG, Stewart R. Tecnologia, instrumentalidade e poder nas organizações. *Revista de Administração de Empresas / RAE*, FGV, São Paulo, v. 32, n. 5, p. 68-95, nov./dez., 1992.

COLLIER, Davis (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

COMTE, Auguste. *Curso de filosofia positiva*. Discurso Preliminar sobre o Conjunto do Positivismo, Catecismo Positivista. São Paulo: Nova Cultural, 1909. (Coleção: Os Pensadores).

CONDER/SEI, Salvador. *Informações básicas dos municípios baianos:* RMS. Salvador, 1994. v.7.

CORDEIRO, Tânia Fernandes. *Violência:* imagens singulares de um drama social. [s.l.:s.n.], 2000.

COSTA, Ivone Freire. *Contribuições à avaliação de eficácia organizacional:* o caso do CEPED. Dissertação (Mestrado)-Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1987.

_____ . Decisões estratégicas para a eficácia de instituições públicas de pesquisa tecnológica industrial. (Comunicação). In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO , 12., 1989, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPAD, 1989. v.3.

_____ . Requisitos envolvidos na gestão do processo de inovação tecnológica: pressupostos metodológicos. (Comunicação). In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 17., 1993, Salvador. *Anais...* Florianópolis: ANPAD, 1993.

_____ (Org.). *Segurança pública em debate:* problemas e perspectivas. Salvador: Polícia Militar da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 1998. v. 2. Coletânea de textos.

_____. et al. Gestão da mudança numa organização filantrópica - o caso das obras sociais Irmã Dulce. *Scientibus Revista da Universidade Estadual de Feira de Santana,* n 15, nov., 1996.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático:* ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organizações moderno e suas relações, na França, com o sistemas social e cultural. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. *No se cambia la sociedad por decreto.* Madrid: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1984.

_____ . *A sociedade bloqueada.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1970.

_____ ; FRIEDBERG, Erhard. *L'Acteur et le système.* Paris, Seuil, 1977.

CHANDLER, Alfred D. *Strategy and structure.* Massachusetts: Massachusetts Technology Institute, 1962.

CHANLAT, Jean François. *O indivíduo na organização.* São Paulo: Atlas, 1989. v. 2.

CHAUI, Marilena. O que é violência. *Revista Cult.,* São Paulo, 2000.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis:* para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997.

_____. *A casa e a rua.* São Paulo: Brasiliense, 1996.

DARENDORF, R. L'Aprés social- democratie, Le Débat, nº 71, Dez, Revista de Administração de Empresas, FGV, São Paulo, v. 34, n. 4, jul./ ago. 1994.

DARVEL, Eduardo ; VERGARA, Sylvia Constant (Org.). *Gestão com pessoas e subjetividade.* São Paulo: Atlas, 2001.

DE BIAZZI Jr., Fábio. O trabalho e as organizações na perspectiva. *Sócio-Técnica,* São Paulo, v. 3, p.30- 37, jan./fev., 1994.

DELEUSE, Gilles. *Diferença e repetição.* Rio de Janeiro: Graal, 1988.

_____ ; GUATTARI, Felix. *O anti-édipo.* Rio de Janeiro: Imago, 1976.

DIMENSTEIN, Gilberto. *Direitos Humanos e Violência Urbana.* Conferência apresentada no XIV Encontro Nacional de Comandantes Gerais da PM/BA. Salvador, BA, 1996.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma de estado e governabilidade do Brasil 1985/1995.* Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DOUGLAS, Mary. *Assim pensam as instituições.* São Paulo, Atlas, 1998.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses:* um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DREIFUSS, René. *1964:* a conquista do estado: ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis, RJ.: Vozes, 1981.

_____ . *Política, poder, estado e força:* uma leitura de Max Weber. Petrópolis, RJ.: Vozes, 1993.

DROR, Yehezkel. Reflexiones sobre la produção de tecnologia administrativa para el sector público en los paises en desarrollo. In: *ESTADO e tecnologia administrativa en América Latina.* Caracas, Monte Ávila Editores, 1977.

DRUCKER, Peter. *Administração de empresas sem fins lucrativo.* São Paulo: Pioneira, 1994.

_____. *Sociedade pós-capitalista.* São Paulo: Pioneira, 1995.

DUMONT, Louis. *Homo acqualis.* Paris: Galiimard, 1972.

DURAND, Gilbert . *As estruturas antropológicas do imaginário.* Lisboa: Presença, 1980.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão social do trabalho.* Lisboa: Presença; São Paulo: Martins Fontes, 1977. 2 v. (Biblioteca de Textos Universitários).

_____. *La division del trabajo social.* Madrid: Akal, 1982.

_____. *Le suicide.* Lisboa: Paris: PUF, 1976.

EAGLETON, Terry. *As ilusões do pós- modernismo.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

EKTEINS, Modris. *A sagração da primavera:* a grande guerra e o nascimento da era moderna. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

ELIAS, N. *O processo civilizatório:* uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. v.2

ENGELS, Friederich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado.* Obras Escolhidas, São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1980.

ENI, PUCCINELI Orlandi. *Análise do discurso:* princípios e procedimentos, Campinas: Pontes, 1999.

ENRIQUEZ, Eugène. *Da orda ao estado.* Psicanálise do vínculo social, Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

______. *Organização em análise.* Petrópolis: RJ.: Vozes, 1997.

ESPADA, João Carlos. *Direitos sociais de cidadão.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1995.

ETZIONI, Amitai. *Organizações complexas.* São Paulo: Atlas, 1967.

_____. *Organizações modernas.* São Paulo: Pioneira, 1929.

FALCINE, P. Organizações como configurações naturais do poder. *Revista de Administração de Empresas/RAE,* FGV, v.33, n.1, p. 6-15, jan./fev. 1993.

FALCON, Francisco José Calazans. Moderno e modernidade. In: RODRIGUES, Antônio Edmilson Martins ; FALCON, Francisco José Calazans. *Tempos modernos:* ensaios de história cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000 p. 221-239.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista:* a função da previdência e da assistência social. São Paulo: Cortez, 1985.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder:* formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1991. 2 v.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FEDERICO, Vicente. *Um caso de polícia: reorganização, capacitação profissional e polícia comunitária da PM da Bahia.* Salvador: Escola de Administração da UFBA, 1999.

FERRARA, Lucrécia D'Alesio. *A Estratégia dos signos:* linguagem, espaço, ambiente. São Paulo: Perspectiva, 1986a

_____. *Leitura sem palavras.* São Paulo: Ática, 1986b.

_____. *Olhar periférico:* informação, linguagem, percepção ambiental. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

FERREIRA, José Maria Carvalho. *Portugal no contexto da transição para o socialismo:* história de um equívoco. Blumenau: Ed. FURB, 1997.

FERREIRA, José Maria Carvalho et al. *Psícossociologia das organizações.* Alfragide: McGraw-Hill de Portugal, 1996.

_____. *Sociologia.* Alfragide: McGraw-Hill de Portugal, 1995.

FISCHER, Gustave Nicolas. *A dinâmica social:* violência, poder, mudança. Lisboa: Planeta Editora, 1992.

FISCHER, Rosa Maria. *O Direito da população à segurança.* Petrópolis, RJ.:Vozes, 1985.

FISCHER, Tania et al. Retórica da excelência e cultura organizacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 21., 1997, Rio das Pedras, RJ. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1997.

FITOUSSI, Jean-Paul ; ROSANVALLON, Pierre. *Nouvelle áge des inégatités.* Paris: Editions du Seuil, 1996.

FLEURY, Maria Tereza Leme ; FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações.* São Paulo: Atlas, 1989.

FORUM COMUNITÁRIO DE COMBATE À VIOLÊNCIA, 1998, Salvador. *O rastro da violência.* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1998.

FOUCAULT, Michael. *A arqueologia do saber.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.

_____ . *Microfísica do poder.* Rio de Janeiro: Graal, 1991.

_____ . *As palavras e as coisas.* São Paulo: Martins Fontes, 1985.

_____. *Vigiar e punir.* Petrópolis, RJ.: Atlas, 1989.

FRAGOSO, Heleno. *Direito penal e direitos humanos.* Rio de Janeiro: Forense, 1977.

FREEMAN, C. Inovation and strategy of firm. In: FREEMAN, C. *The economies of industrial innovation.* P. Harmundsworth, 1974.

FREIRE COSTA, Joaquim. O medo social - reflexões sobre o futuro. *Veja 25 anos:* retrospectiva de um quarto de século, São Paulo, 1993. Número especial.

FREITAG, Bárbara. *A teoria crítica ontem e hoje.* São Paulo: Ática, 1990.

GABALDON, Luis Geraldo. Professor critica omissão social no controle da violência urbana. (Entrevista). *Jornal A Tarde,* Salvador, 23 set. 2000.

_____ ; BIKBECK (Org.). *Control social y justicia penal en Venezuela.* Merida, 1996. (Coleccion, Ciências Sociales. Série: Ciências Jurídicas..)

GALBRAITH, John Kenneth. *O novo estado industrial.* São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

GARCIA, Angeles Mateos. *A teoria dos valores de Miguel Reale.* Fundamento de seu tridimensionalismo Jurídico. São Paulo: Saraiva, 1999.

GARISTO, Francisco C. Polícia de verdade. *Revista Caros Amigos,* v. 3, n. 36, 2000. Entrevista explosiva.

GENDROT, Body Sophie. L'insécurité: un enjeu majeur pour les villes. *Sciences Humaine,* Dossier, Paris, 89, déc. 1998.

GOFFMAN, Erving. *Estigma.* Rio de Janeiro: Zarar. 1982.

_____ . The interaction order. *American Sociological Review,* v. 48, 1983.

_____ . *A representação do eu na vida cotidiana.* Petrópolis, RJ.: Vozes, 1992.

GOLD, et al. Recent development in Marxist Theories of the State. *Monthly Review,* 1971.

GOULDNER, Alvin. Conflitos na teoria de Weber. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia.* Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

_____ . *Patterns of industrial bureaucracy, Glencoe, III.* New York: Free, 1954.

GRANJO, Maria Helena Bittencourt. *Agnes Heller:* filosofia, moral e educação. Petrópolis, RJ.: Vozes, 1996.

GUERIN, Daniel et al. *O estado, a democracia burguesa, a prática revolucionária e o anarquismo:* antologia. 2. ed. [s.l.:s.n.], 1975.

HABERMAS, Jüngen. *Conhecimento e interesse.* Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

_____. *Crise de legitimação do capitalismo tardio.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

_____ . *O discurso filosófico da modernidade.* São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000.

_____ . *La lógica das ciências sociais.* Madrid: Tecnos, 1988.

_____ . *Passado como futuro.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1993.

_____. *O pensamento pós-metafísico:* estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. *Metodologia qualitativa na sociologia.* Petrópolis, RJ.: Vozes, 1987.

HALL, Edward T. A. *Dimensão oculta.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

HOBBES, T. de M. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado.* São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

HOBSBSWM, Eric. *A Era dos extremos:* o breve século XX: 1914-1999. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____ . *Sobre história.* São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOLLOWAY, Tomas H. *Polícia no Rio de Janeiro:* repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

IBGE, Rio de Janeiro. *Contagem da população de 1996*. Rio de Janeiro, 1997.

_____ . *Participação político-social:* justiça e vitimização. Rio de Janeiro, 1990. v. l.

JORGE, P. Maria Helena. S. Adolescentes e jovens como vítimas da violência fatal. In: PINHEIRO, Paulo César et al. *São Paulo sem medo:* um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

KAST, Fremont E. ; ROSENZWEIG, E. James. *Organização e administração:* um enfoque sistêmico. São Paulo: Pioneira, 1980.

KERR, Robert. Controlando os controladores: Supervisão civil da polícia metropolitana de Toronto. In: PINHEIRO, Paulo César et al. (Org.). *São Paulo sem medo*: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

KKLIKSBERG, Bernardo (Org.). *El rediseno del estado*. Una perspectiva internacional, México: Fondo de Cultura Económíca, 1994.

KRAYCHETE, Gabriel. A região metropolitana de Salvador nos anos 80.Alguns indicadores econômicos e sociais. *Caderno do CEA*, n. 15, mar./abril, 1994.

KUHN, Thomas. *Revolução das estruturas científicas*. São Paulo: Atlas, 1987.

LAKATOS, Eva Maria. *Sociologia da administração*. São Paulo, Atlas, 1997.

LANE, Sílva T. M. ; CODO, W. *Psicologia social*. O homem em movimento. São Paulo: Brasílíense, 1987.

LAPKIN, Gerald. Elementos essenciais para o controle civil da conduta policial: um experiência canadense. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo:* um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

LE GOLFF, Jacques. *História e memória*, 3. ed. Campinas: UNICAMP. 1994.

LEMERT, Edwin. *Human deviance, social problemas and social control*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1967

____ . *Social pathology*. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1951.

LEWIN, Kurt. *Teoria de campo em ciências sociais*. São Paulo: Pioneira, 1966.

LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, 1991.

LIPOVETSKY, Gilles. *Os novos regimes do individualismo.* Colóquio Educação e Sociedade. *Revista Quadrienal.* Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, mar./jul. 1995.

LUCKMAN, Thomas ; BERGER Peter. *A construção social da realidade.* Petrópolis,RJ.: Vozes, 1985.

LYOTARD, Jean-Francois. *A condição pós-moderna.* 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

MACHADO, Eduardo Paes ; LEVENSTEIN. Quando a violência chega ao local de trabalho: Criminalidade violenta e vitimização no transporte coletivo. In. NELSON, Oliveira ; RIBEIRO Mulert ; ZANETTI, Jos. (Org.). *A outra face da moeda.* Violência na Bahia. Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador, 2000.

MAFFESOLI, Michael. *L'Ombre de dionysos.* Paris: Méridiens Klinksieck, 1982.

_____ . *La violence totalitaire.* Paris: PUF, 1979.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe.* São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MARTINS, Wellington. *Mudança organizacional e ação comunicativa:* rumo ao resgate da dignidade e emancipação humana. Tese (Doutorado em Administração)- Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

MARX, Karl. *O Capital:* crítica da economia política: o processo de produção do capital. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. v.1

MATOS, Ruy de Alencar. *Gerência e democracia nas organizações.* Brasília: Livre, 1988.

MATTOSO, Kátia M. de Queiroz. *Ser escravo no Brasil.* São Paulo: Brasiliense, 1982.

MATOS, Carlos. *Política, planejamento & governo.* Brasília: IPEA, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. Estudos e pareceres de direito público. *Revista dos Tribunais,* São Paulo, v. 10, 1988.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O poder de polícia.* Elementos de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

MENDONÇA, Sônia Regina de ; FONTES, Maria Virgínia. *História do Brasil recente.* São Paulo: Ática, 1988.

MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS (Org.). *Sociologia da burocracia.* Rio de Janeiro, 1966.

_____ . *Readers in bureaucracy, Glencoe, III.* New York: Free, 1952.

_____. *Sociologia, teoria e estrutura.* São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MICHAUD, Ives et al. Violence état des lieu. *Science Humaine. Dossier,* France, Paris. n. 89, déc. 1998.

MILLS, C. Wright. *A elite do poder.* Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MINTZBERG, Henry. *Estrutura e dinâmica das organizações.* Lisboa: Don Quixote, 1995.

_____ . *Le pouvoír dans les organizations.* París: Organisations/ Agence d'Arc, 1968.

MORAES, Bismael. *Direito e polícia:* uma introdução à polícia judiciária. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1986.

_____ . *A polícia à luz do direito.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

MORGAN, Garret. *Imagens das organizações.* São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Fernando C. Prestes. O autonomismo e a questão da organização. *Revista de Administração de Empresa/RAE,* FGV, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 57-66, jan./ mar. 1986.

_____ .Controle social nas organizações. Revisitado por Isabella F. F. Gouveia de Vasconcelos e Thomaz Wood Jr. *Revista de Administração de Empresas/RAE,* FGV, São Paulo, v. 33, n. 5, p. 68-87, set./ out. 1993.

_____ . ; CAMPOS NETTO, Gustavo L. A. Associação contra a híerarquia. *Revista de Administração de Empresas/RAE,* FGV, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 20-28, jan./ fev. 1994.

_____ . ; PEREIRA, Luís Bresser. *Introdução à organização burocrática.* São Paulo: Brasiliense, 1988.

NEDER, Gizlene ; CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *Law, family and policies for street children in Brasil.* Artigo apresentado no Encontro ISA Research Committee on the Sociology of Law , Antuérpia, Bélgica, Julho, 1997. [s.l.:s.n.], 1997.

NELSON, Ricard ; WINTER, Sidney. *In search of useful theory of innovation.* Research Policy, North- Holann, 1977.

NEVES, Delma Pessanha. *Os miseráveis e a ocupação dos espaços públicos.* Salvador: Universidade Federal da Bahia. Centro de Recursos Humanos, 1999. (Cadernos CRH, n. 1)

NEVES, Erivaldo Fagundes. *Uma comunidade sertaneja.* Da sesmaria ao minifúndio (um estudo de história regional e local). Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia; Feira de Santana, BA: Universidade Estadual de Feira de Santana, 1998.

NEVES, Erivaldo Fagundes. História regional e local: fragmentação e recomposição da história na crise da modernidade. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana; Salvador: Arcádia, 2002.

_____ . *Invasões em Salvador:* um movimento de conquista do espaço para morar. Dissertação (Mestrado)- Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1987.

NORONHA, Ceci Vilar ; PAES Machado, Eduardo ; TAPPARELLI, Gini. *Projeto activa, atitudes e normas coletivas frente a violência em cidades selecionadas da Região das Américas.* (OPAS/UFBA/UNEB). Salvador: Universidade do Estado da Bahia 1997.

NOVAIS, A. Fernando ; MOTA, Carlos Guilherme. *A independência política do Brasil.* São Paulo, Hucitec, 1996.

O'CONNOR, James. *A crise fiscal do estado capitalista.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

O'DONNELL, Guilermo. *Contrapontos autoritarismo e democratização.* São Paulo: Vértice, 1984.

OFFE, Claus ; RONGE, Volker. *Problemas estruturais do estado capitalista.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVAL, Maria Fernando. *Para uma análise sociológica das ordens militares em Portugal no antigo regime (1581- 1621).* Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Letras, 1988. 2 v.

OLIVEIRA, Nelson. Sob o manto da concórdia: Bahia como contrafração do moderno. In. OLIVEIRA, Nelson ; ZANETTI, José Carlos ; RIBEIRO, Lutz S. Ribeiro (Org.). *A outra face da moeda.* Salvador, BA.: Comissão de Justiça e Paz Arquidiocese de Salvador, Gráfica Envelope, 2000.

ORLANDI, Eni Pucinelli. *Análise do discurso:* princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 1999.

ORLANDI, Eni Pucinelli. *As formas do silêncio:* no movimento dos sentidos. Campinas: São Paulo: Ed. da UNICAMP, 1997.

OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências Latino-Americanas. Estudios Cedes, Buenos Aíres: *Cedes,* v. 3, n. 2, 1980.

PAES MACHADO, Eduardo ; TAPPARELLE, Gino. Violência juvenil, infração e morte nas quadrilhas de Salvador. *Caderno do CEAS,* Salvador, n. 165, 1996.

PAGÉS, Max. *O poder das organizações.* São Paulo: Atlas, 1978.

PAIM, Jair Silva ; COSTA, Maria da Conceição Nascimento. Mortes Violentas em Crianças e Adolescentes de Salvador, Salvador, Ba, *Análise & Dados,* SEI, Salvador, v. 6, n. 1, p. 59-67, jun. 1996.

PARK, Robert. On social control and collective behavior. Chicago: The University of Chicago Press, 1967.

PEDRÃO, Fernando (Org.). *O pensamento da CEPAL*. Salvador: EDUFBA, 1988.

PEGORARO, Juan. Violência é discutida à luz da criminologia, por LASSERRE, Luís. *A Tarde,* Salvador, 24 de maio, 2002.

PEIXOTO, Nelson Bissac. *A sedução da Barbárie*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

PEREIRA, Júlio Cesar Rodriques. *Análise de dados qualitativos*. São Paulo: EDUSP/ FAPESP, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado: o caso brasileiro. *Dados,* Rio de Janeiro, v. 34, n. l, jan. 1991.

_____ . Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público,* v. 47, n. 120, 1996.

PERLONGUER, Nestor. *Territórios marginais*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. CIC, 1989. (Avulsos, n. 6).

PERROW, Charles. A teoria das organizações numa sociedade de organizações. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL. *A administração pública:* perspectivas futura: Quebec, [s.l.: s.n.],1979.

PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*. Rio de Janeiro: Ed. Revista dos Tribunais, 1971.

PIETROCOLLA, Lúcia Gati. Anos 60/70: violência e medo na construção do exílio e da clandestinidade. *Revista Brasileira de História,* São Paulo, v. 16, n. 31 / 32, 1966.

PINHEIRO, Paulo César. Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro. In: _____ . et al. (Org.). *São Paulo sem medo:* um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

_____ . et al. (Org.). *São Paulo sem medo:* um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. A cidadania das classes populares seus instrumentos de defesa e o processo constituinte. In: SADER, Emir (Org.). *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____ . *Crime, violência e poder*. São Paulo: Ed. Brasileira, 1983.

_____ . *Polícia e crise política:* o caso das polícias militares. A violência brasileira, São Paulo: Brasiliense, 1982.

PINTO, L. Toledo ; WINDT, Márcia C. Vaz ; SIQUEIRA, Luis E. Alves de. *Código penal*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. (Série: Legislação Brasileira)

PRATES, Antonio Augusto Pereira. *Dilema institucional dos Institutos de Pesquisa no País*. São Paulo, ANPOCS. Ciências Sociais Hoje. Anuário de Antropologia- Política e Sociologia, 1987.

RAGO, Margaret. *Os prazeres da noite*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

_____ . *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho:* ensaio de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

_____ . *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

RESENDE, Fernando. Despesas públicas e bem-estar social. In: SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1973. Rio de Janeiro. *[Anais...]* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. EBAP, [1973].

REVEL, Jacques. *A invenção da sociedade*. Lisboa: Difusão Editorial, 1989.

RIBEIRO, Carlos Antonio da Costa. *Cor e criminalidade:* estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900-1930). Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine (Org.). *Recordar Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ROBERT, Michel. *Les partis politiques*. Paris: Giard et Biére, 1913.

ROCHA, Luis Carlos. *Organização policial brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1991.

ROCHÉ, Sebastian. Entretien sur L'Insegurité. *Sciences Humaines. Dossier,* Paris, n. 89, déc. 1998.

_____ .Violênce, état des lieux. *Science Humaines. Dossier, Paris,* n. 89, déc.1998.

RODRIQUES, Marly. *A Década de 80, Brasil:* quando a multidão voltou às praças. São Paulo: Ed. Ática, 1992.

ROTHSCHILDH-WHITT, Joyce A organização coletivista: uma alternativa aos modelos burocráticos racionais. *Amerícan Sociological Review,* v. 44, 1979.

ROUX, G. Ciudad y violência en América Latina. In: PINHEIRO, Paulo César (Org.). *São Paulo sem medo:* um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

RTIZ, Renato. *A consciência fragmentada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

SADER, I. Enir ; GENTILE, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo - as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANCHES FILHO, Alvino. *Novas demandas sociais:* os espaços de construção da cidadania e o papel do Ministério Público Estadual na Bahia.

1998. Dissertação-(Mestrado) Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 1998.

SANTOS, Antonio Pedro Ribeiro dos. *Estado e ordem pública*. As instituições militares portuguesas. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Ed. Afrontamento, 1986.

_____ . *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Por uma sociologia de conflitualidade no tempo da globalização. In: TAVARES, Vicente José (Org.). *Violência em tempo de globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Reginaldo Souza. Mudanças nos padrões produtivos-organízativo, divisão institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no estado capitalista - uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 40-94, jul./set. 1983.

_____ . *Poder municipal, participação e políticas públicas inovadoras*. Recife: SUDENE. Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, 1996.

_____ . (Org.). *Políticas sociais e transição democrática*. Análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal. MANDACARU-CETEAD. São Paulo-Salvador, 2001.

_____ . ; COSTA, Ivone Freire (Org.). *Segurança pública em debate-problemas e perspectívas*. Salvador: Polícia Militar da Bahia, Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 1997. (Coletânea de Textos, v. l).

SAVELSBERG, Joachim. Controlando a violência: a justiça criminal, a sociedade e as lições dos Estados Unidos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo:* um diagnóstico da violência urbana, Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

SELZNICK, Philip. An approch to a theory of bureaucracy. *American Sociological Review,* v. 8, 1947.

_____ . Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

SILVA, Antonio Vital. *Uma visão dos bastidores*. A polícia militar que eu vivenciei. Salvador: A. V. da Silva, 2001.

SILVA, José Flamarion Pelúcio. *Burocracia e administração brasileira*. São Paulo, 1982.(Dissertação)-FEA, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

SIMON, Blackburn. *Dicionário Oxford de filosofia.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997

SIMON, Hebert. *O comportamento administrativo.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SMIRCICH, Linda. Concepts of culture and organizacional analysis. *Administrative Science Quarterly,* USA, v. 28, n. , Sept. 1983.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e *da* descentralização. São Paulo: Perspectiva, v. 10, W, 3, jul./set. 1996.

SOUZA, Expedito Manoel Barbosa de. *O complexo do Zorro e o conflito da atividade policial.* 1998. (Monografia)-Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998. Convênio PM/UFBA.

SOUZA, Herbert de. Em nome do bem público. *Jornal Folha de São Paulo,* São Paulo, 20 jun. 1995. Folha Opinião, Caderno 1, p. 3.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: paradoxo democrático. *Cadernos FUNDAP,* São Paulo, v. 7, n. 13, 1987.

_____ . Pesquisa, ação e a análise de problemas sociais e organizacionais complexos. *Revista Psicologia,* v. 5, n. 1, 1998.

SROUR, Roberto Henry. Formas de gestão: o desafio da mudança. *Revista de Administração Pública,* FGV, São Paulo, v. 34, n. 4, p. 31-45, jul./ago. 1994.

STEERS, R. M. Problems in the measurent of organizational effectiviness. *Administrative Science Quartely,* v. 20, n. 4, 1975.

STEPHEN, Bann. *As invenções da história:* ensaios sobre a representação do passado. São Paulo: Ed. da UNESP, 1994.

STUART, B. Schawart. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial.* São Paulo: Perspectiva, 1979.

STWART, R. ; CLEGG, Cynthhia (Org.). *Handbook de estudos organizacionais.* Salvador: Atlas, 1998.

SUDENE, Salvador. *Modelo de gestão democrática:* o poder municipal, participação, descentralizado e políticas públicas inovadoras; relatório final-Bahia. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Centro Josué de Castro, 1996.

TANNENBAUM, Arnold. *La participation aux activités syndicales.* Sociologie du travail, II. Chicago: Row Peterson, 1960.

TAVARES, José Vicente (Org.). *Violência em tempo de globalização.* São Paulo: Hucitec, 1999.

TAVARES, Maria das Graças de Pinho. *Cultura organizacional:* uma abordagem antropológica. Rio de Janeiro: Qualítymark, 1991.

TAYLOR, Frederich. *Administração científica.* São Paulo: Atlas, 1997.

THIOLENT, Michael. *Aspectos qualitativos da metodologia de pesquisa com objetivos de descrição, avaliação e reconstrução.* São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1984. (Cadernos de Pesquisa, 49)

_____ . *Crítica metodológica.* Investigação social e enquete operária. São Paulo: [s.n.], 1980.

THOMPSON, Victor. Bureaucracy and inovation. A*dministrative. Science Quartly,* 1965.

TODOROV, Tzvetan. *Nós e os outros:* a reflexão francesa sobre a diversidade humana. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

TOFFLER, Alvin. *A empresa flexível.* São Paulo: Record, 1985.

_____ . *Powershift:* as mudanças do poder. Rio de Janeiro: Record, 1993.

TOLEDO, Caio Navarro de. *O governo Goulart e o golpe 64.* São Paulo: Brasiliense, 1982. (Coleção tudo é história).

TOURAINE, Alain. *A inversão da liberdade.* São Paulo: EDUNESP, 1995.

TRAGTEMBERG, Maurício. Burocracia e ideologia. São Paulo: Ática, 1974.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. Projeto Activa, Salvador. *Atitudes e normas culturais frente à violência em cidades selecionadas da Região das Américas.* Salvador, 1997.

VEINE, Paul. *Inventário das diferenças.* São Paulo: Brasiliense, 1989.

WALLACE, Coronel John. Programa de Qualidade da Polícia Militar da Cidade de Nova *York.* Conferência XIV Encontro Nacional de Comandantes Gerais da PM/ BM. Salvador, Bahia, 1996.Brasil.

WARREN, Bennis. *Organizações em mudança.* Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, Max. *Economia e sociedade.* Fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994.

_____ . *Ensaios de sociologia.* Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

_____ . *A ética protestante e o espírito do capitalismo.* São Paulo: Pioneira, 1968.

WEINSTEIN, Bárbara Essa não é a república dos meus sonhos: obstáculos históricos à democracia política do Brasil. *Revista Brasileira de História,* São Paulo, v.16, n. 31 / 32, 1996.

WOOD, Ellen Meiksins ; FOSTER, John Bellony (Org.). *Em defesa da história.* Marxismo e pós-modernismo. Rio de Janeiro: Zarar, 1991.

WOOD, Stephen J. Buscando a renovação: a nova onda administrativa. *Revista de Administração de Empresa/RAE,* FGV, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 5-21, out./dez. 1990.

WOOD JUNIOR, Thomaz. Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. *Revista de Administração de Empresas/RAE,* FGV, São Paulo, v. 32, n. 4,p. 6-18, set./out. 1992.

XIMERRAS, Martine. *Teorias da exclusão social.* Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

ZALUAR, Alba. *Condomínio do diabo.* Rio de Janeiro: Revan, UFRJ, 1994.

Fonte: Arquivo Documental da Pesquisa